



Institut für
Wirtschaftsforschung
Halle

Wirtschaft im Wandel

1/2002

16.01.2002, 8. Jahrgang

Aktuelle Trends

Kristina van Deuverden

Deutsches Stabilitätsprogramm 2001
– ein Kommentar

Arbeitskreis Konjunktur

Jahresausblick 2002:
Warten auf die konjunkturelle Wende

Birgit Schultz

Fiskalische Kosten von Arbeitsbeschaffungs-
maßnahmen – Ein Fallbeispiel

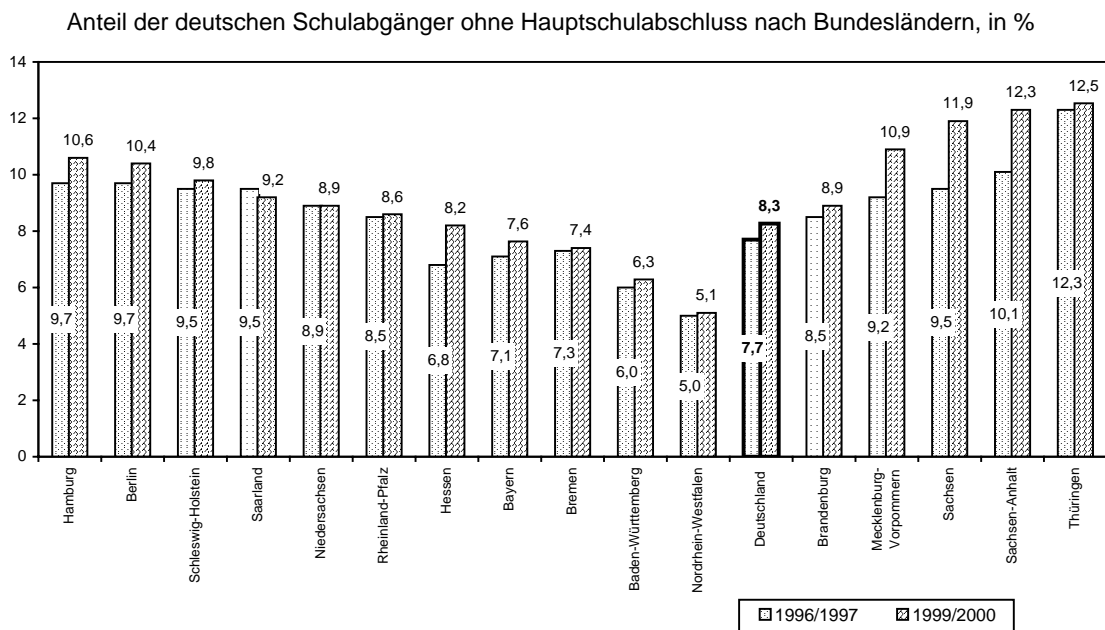
Axel Brüggemann/Thomas Linne

Weiterhin hohes Risikopotenzial für Finanzkrisen
in mehreren mittel- und osteuropäischen Ländern

Brigitte Loose

IWH-Bauumfrage im Dezember 2001

Schulentlassene ohne Hauptschulabschluss: Anteil weiter gestiegen



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Die Zahl und der Anteil von Jugendlichen, die die Schule verlassen, ohne mindestens einen Hauptschulabschluss erreicht zu haben, sind in den vergangenen Jahren weiter angestiegen. Ihr Anteil lag am Ende des Schuljahres 1999/2000 bei 8,3% der deutschen Schüler. Bezieht man die ausländischen Schulabgänger ein, die noch häufiger einen Hauptschulabschluss verfehlen (im Jahr 2000 bundesweit 19,9%), so ergibt sich, dass derzeit fast jeder zehnte Jugendliche (9,2%) aus dem Schulsystem ohne einen qualifizierenden Abschluss ausscheidet. Im Sommer 2000 betraf das 86 601 Jungen und Mädchen. 42% von ihnen kommen aus Sonderschulen für Lernbehinderte und Geistigbehinderte, ca. 30 000 aus Hauptschulen. Die Grafik zeigt eine starke Spreizung zwischen den einzelnen Bundesländern, wobei alle ostdeutschen Länder über dem Bundesdurchschnitt liegen. Die Werte für diese Länder ändern sich kaum, wenn die ausländischen Jugendlichen einbezogen werden, da deren Anteil hier nach wie vor gering ist.

Forschungen belegen, dass junge Menschen, die keinen Schulabschluss haben, in vielen Fällen auch ohne Berufsausbildung bleiben oder diese abbrechen. Sie sind sehr häufig als angelernte Arbeiter tätig, befinden sich in prekären Beschäftigungsverhältnissen, oft mit hohem Entlassungsrisiko.^a Trendvorhersagen über die Perspektiven des Arbeitsmarktes gehen davon aus, dass vor allem die Nachfrage nach hohen Qualifikationen steigen wird; im Gegenzug wird sie für Geringqualifizierte sinken. Das ohnehin schon hohe Arbeitslosigkeitsniveau und -risiko der Gruppe der Un- und Angelernten wird dann eher noch steigen. Ein Ausweg ist das Nachholen von Bildung, z. B. der Erwerb des Hauptschulabschlusses im Rahmen des Sofortprogrammes der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Besser: Schon während der Schulzeit geeignete Maßnahmen einleiten, um die Quote derer, die die Schule ohne Abschluss verlassen, zu verringern.

Cornelia Lang (cln@iwh-halle.de)

^a Vgl. dazu BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG: Jugendliche ohne Berufsausbildung, Bonn 1999 und BIERACK, W.; DOSTAL, W.; PARMENTIER, K.; PLICHT, H.; TROLL, L.: Arbeitssituation, Tätigkeitsprofil und Qualifikationsstruktur von Personengruppen des Arbeitsmarktes, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 248.

Deutsches Stabilitätsprogramm 2001 – ein Kommentar

	Stabilitätsprogramm Dezember 2001					Prognose des IWH Dezember 2001		
	2001 ^a	2002	2003	2004	2005	2001 ^a	2002	2003
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>							
Nominales BIP	2	3	4¼	4¼	4¼	1,8	2,1	4,0
<i>Nachrichtlich:</i> Reales BIP	¾	1¼	2¾	2¾	2¾	0,5	0,6	...
Staatsausgaben	durchschnittlich knapp 2%					2,1	3,4	2,3
davon:								
Gebietskörperschaften	1½					1,8	3,6	2,4
Sozialversicherungen	2½					3,0	3,3	2,8
	<i>in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts</i>							
Defizitquote	-2½	-2	-1	-0	-0	-2,8	-3,0	-2,5
Ausgabenquote	48	48	46½	45½	44½	48,5	49,1	48,3
Steuerquote	23	23½	23½	23½	23	23,2	23,7	23,6
Sozialbeitragsquote	18½	18½	18½	18	17½	18,6	18,7	18,5
Schuldenquote	60	60	59	57	55½	60,0	60,6	60,6
	<i>Nachrichtlich:</i> Stabilitätsprogramm 2000							
Nominales BIP, Veränderung gegenüber Vorjahr	3½	4¼	4¼	4¼	-	-	-	-
Defizit in % des BIP	-1½	-1	-½	0	-	-	-	-

^a Ohne Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH; Prognose des IWH.

Mitte Dezember 2001 hat die Bundesregierung ihr aktualisiertes Stabilitätsprogramm vorgelegt. Im Jahr 2002 erwartet die Regierung eine Defizitquote von 2% und im Jahr 2003 von 1% des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Nahezu zeitgleich hat das IWH eine Projektion für die Jahre 2002 und 2003 abgeschlossen. Nach ihr liegt die Defizitquote für das Jahr 2002 bei 3%, für das Jahr 2003 bei 2,5%. Wie kommt es zu diesen Unterschieden?

Wesentlich für eine Projektion der Einnahmen und Ausgaben des Staates ist die zu Grunde gelegte wirtschaftliche Entwicklung. Hier besteht zur Zeit eine besondere Unsicherheit. Wie die Wirtschaft weltweit die psychologischen Folgen des Terroranschlags vom 11. September verarbeiten wird oder welche Entwicklung die Krisen im Nahen und Mittleren Osten nehmen werden, ist höchst ungewiss. Um so größeren Einfluss gewinnt der Informationsstand, der in einer Prognose verarbeitet wurde. Zwar basieren beide Projektionen der öffentlichen Finanzen auf dem Datenstand im Dezember 2001, so auch die gesamtwirtschaftliche Prognose, auf der die IWH-Schätzung beruht. Die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Regierung stammen dem gegenüber vom Oktober. Daten und Informationen für das dritte Quartal des Jahres 2001 sind in ihr nicht berücksichtigt.

Ein Vergleich beider Projektionen zeigt, dass die wirtschaftliche Lage unterschiedlich eingeschätzt wird. Aus heutiger Sicht scheint die im Stabilitätsprogramm unterstellte wirtschaftliche Entwicklung zu optimistisch. Die Wachstumsprognosen weichen bereits im Jahr 2001 ab und für das Jahr 2002 beträgt der Unterschied fast einen Prozentpunkt. Daraus folgt eine andere Entwicklung der Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen sowie der arbeitsmarktbedingten Ausgaben. Als Folge liegt die Defizitquote im IWH-Szenario höher.

Das Stabilitätsprogramm der Bundesregierung ist ehrgeizig – sowohl hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung als auch bezüglich des Ausgabenanstiegs. Ein Puffer, um auf Unvorhergesehenes zu reagieren, ist in der Planung praktisch nicht mehr vorhanden. Mit der schwächeren wirtschaftlichen Entwicklung im laufenden Jahr wird das Defizitziel verfehlt werden. Wenn Ende dieses Jahres das Stabilitätsprogramm wieder aktualisiert werden muss, wird die Ausgangslage ein Festhalten am mittelfristigen Konsolidierungsziel nicht länger zulassen. Ein ausgeglichener Gesamthaushalt ist nach der IWH-Prognose für das Jahr 2004 nicht zu erwarten.

Kristina van Deuverden (kdn@iwh-halle.de)

Jahresausblick 2002: Warten auf die konjunkturelle Wende

Zu Beginn des Jahres 2002 gibt es nach sechs Quartalen Abschwung noch keine klaren Anzeichen für eine baldige Belebung der Konjunktur in Deutschland. Die deutsche Wirtschaft setzt ihre Bewegung am Rande einer Rezession fort. Die Binnenkonjunktur lahmte und der Abschwung in der Weltwirtschaft hat jetzt auch die deutschen Exporte erreicht.

Es fehlen Impulse aus dem Inland wie Ausland für eine schnelle Umkehr der abwärts gerichteten konjunkturellen Grundtendenz. Im Gegenteil, es erstarken die Kräfte, die zu einem Abgleiten der Wirtschaft in eine Rezession führen können: Die Beschäftigung nimmt ab, Steuern werden nicht gesenkt, sondern angehoben. Zudem dämpft die Schwäche in der Weltwirtschaft die deutschen Exporte noch einige Zeit.

Der entscheidende Anstoß für die konjunkturelle Wende im Jahr 2002 muss angesichts fehlender binnenwirtschaftlicher Impulse aus dem Ausland kommen. Das bedeutet vor allem: Warten auf den Beginn der wirtschaftlichen Erholung in den USA. Wann dies der Fall sein wird, ist aus heutiger Sicht höchst unsicher. So ist insbesondere noch nicht absehbar, ob der Schock vom 11. September das Vertrauen der Konsumenten und Investoren nachhaltig oder nur vorübergehend beeinträchtigt hat und ob die weltweite Jagd nach den Terroristen bald zu Ende geht oder die Entwicklung in der Weltwirtschaft längere Zeit erschüttern wird. All das sind Unwägbarkeiten, die eine Voraussage schwieriger als sonst machen. In einem solchen Umfeld wird die Bedingtheit von Aussagen über die Wirtschaft in der nächsten Zukunft besonders deutlich.

In der vorliegenden Prognose wird im Wesentlichen davon ausgegangen, dass sich die US-Wirtschaft spätestens im Frühjahr aus der Rezession löst und Impulse auf die Weltwirtschaft aussendet. Dann wird sich auch in Deutschland und in der Eurozone insgesamt die Produktion beleben und in der zweiten Jahreshälfte an Schwung gewinnen. Im Jahresdurchschnitt wird der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts in der Euroregion mit 1,3% etwas geringer als 2001 sein.

Die konjunkturelle Wende dürfte damit nicht vor dem Frühjahr in Sichtweite kommen. Die Erholung

der Wirtschaft wird vom Rückgang der Teuerung und den expansiven Wirkungen der Leitzinssenkungen der Europäischen Zentralbank (EZB) im Jahr 2001 unterstützt. Im weiteren Verlauf dieses Jahres wird sich die Basis der konjunkturellen Belebung verbreitern. Der Anstieg der Exporte wird auf die Inlandsnachfrage ausstrahlen. Zudem wird der Attentismus der Investoren nachlassen, und sie werden die Ausgaben für den Kauf von Ausrüstungsgütern wieder erhöhen. Sonstige Anlagen werden schon wegen der wachsenden Bedeutung von Sicherheitstechnik verstärkt angeschafft werden. Der Rückgang der Bauinvestitionen wird sich deutlich abschwächen. Allerdings bleibt er in der ersten Jahreshälfte wegen der anhaltenden Unsicherheit der Investoren noch kräftig. Im weiteren Verlauf des Jahres wird der Wirtschaftsbau Impulse von der konjunkturellen Belebung erhalten, aber nur in Westdeutschland. Der Wohnungsbau wird – vor allem nach dem Abbau der Überkapazitäten in Westdeutschland – nicht mehr sinken. Die Baunachfrage in Ostdeutschland bleibt abwärtsgerichtet. Der Beschäftigungsabbau wird nach dem Anziehen der Produktion allmählich auslaufen, und damit werden die dämpfenden Effekte von dieser Seite auf den privaten Konsum entfallen. Gegen Jahresmitte beginnt dann eine neue Aufschwungphase.

Die Kräftigung der Konjunktur wird erst mit der üblichen Verzögerung am Arbeitsmarkt ankommen. Im Durchschnitt des Jahres werden rund 120 000 Personen weniger als 2001 beschäftigt sein. Die Arbeitslosigkeit wird bald nach Jahresbeginn auf ihren Höhepunkt von 4¼ Millionen Personen klettern und danach etwas zurückgehen. Im Vergleich mit dem Vorjahr werden 2002 die Arbeitslosigkeit um rund 142 000 Personen höher und das Bruttoinlandsprodukt nur um 0,6% größer sein.

In Ostdeutschland wird 2002 die gesamtwirtschaftliche Produktion stagnieren. Die Kontraktion im Baugewerbe lässt – nach dem Abbau von Überkapazitäten in den vergangenen sechs Jahren – etwas nach. Damit geht ihr dämpfender Einfluss auf die Gesamtwirtschaft weiter zurück. Der Anstieg der industriellen Fertigung – das Gegengewicht zur sinkenden Bauleistung – verliert im Vergleich zum Vorjahr etwas an Dynamik.

Der im Verlauf dieses Jahres in Deutschland einsetzende Aufschwung wird sich 2003 fortsetzen. Die expansiv ausgerichtete Geldpolitik wird ihre Wirkung voll entfalten. Auch die nächste Stufe der Steuerreform wird die Konjunktur anregen. Insgesamt wird aber die Finanzpolitik restriktiv wirken, da sie den Konsolidierungskurs verschärfen dürfte, um ihrem Ziel eines ausgeglichenen Gesamthaushalts im Jahre 2004 wieder näher zu kommen.

Die konjunkturelle Wende im Jahr 2002 ist keineswegs garantiert. Sie wird dann sicherer, wenn auch die Wirtschafts- und die Tarifpolitik in Deutschland ihrer Verantwortung gerecht werden. Die EZB hat mit der Senkung der Leitzinsen auf 3,25% im Jahr 2001 ihre Geldpolitik bereits expansiv ausgerichtet. Inflationsrisiken zeichnen sich für die nächste Zeit nicht ab. Angesichts der Nachfrageschwäche in der Wirtschaft ist eine noch anregendere Geldpolitik vertretbar. Die Zinssenkungsspielräume sind jedoch wegen der Gefahren einer Übersteuerung der Konjunktur nur noch gering, zumal bis jetzt von der Geldmengenentwicklung keine Signale zur Entwarnung kommen.

Im Frühjahr 2002 stehen für die Mehrzahl der Branchen in Deutschland neue Tarifverhandlungen an. Wegen der anhaltenden Konjunkturschwäche und der zunehmenden Arbeitslosenzahlen ist der Verteilungsspielraum derzeit gering, es sei denn, eine Ausweitung der Entlassungen wird in Kauf genommen. Bei der erwarteten Teuerung und Produktivitätssteigerung von jeweils rund 1,5% sollten die Tarifabschlüsse in der gewerblichen Wirtschaft im Interesse der Beschäftigungssicherung unter 3% bleiben.

Mit der hier für das Jahr 2002 prognostizierten Defizitquote von 3% läuft die deutsche Finanzpolitik Gefahr, nicht nur ihr Ziel, bis 2004 den öffentlichen Gesamthaushalt auszugleichen, zu verfehlen, sondern auch die im Maastricht-Vertrag vorgesehene Defizitobergrenze zu verletzen. Sowohl mit der Erhöhung der Abgaben als auch mit der Kürzung der Ausgaben könnte sie zwar das Defizit verringern, die Rezessionsgefahr würde aber steigen. Ihre Verantwortung für den Konjunkturverlauf wahrnehmend, sollte die Finanzpolitik im Jahr 2002 die automatischen Stabilisatoren wirken lassen und im kommenden Aufschwung die Anstrengungen zur Konsolidierung sichtbar verstärken.

Tabelle 1:
Gesamtwirtschaftliche Eckdaten der Prognose des IWH für Deutschland im Jahr 2002

	2000	2001	2002
	<i>reale Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>		
Private Konsumausgaben	1,5	1,4	1,2
Staatskonsum	1,2	1,4	1,6
Anlageinvestitionen	2,3	-4,1	-1,9
Ausrüstungen und sonstige Anlagen	8,7	-2,3	-2,3
Bauten	-2,5	-5,7	-1,5
Inländische Verwendung	2,0	-0,5	1,0
Exporte	13,2	4,5	1,5
Importe	10,0	1,5	2,9
Bruttoinlandsprodukt	3,0	0,5	0,6
dar.: Ostdeutschland*	1	-1/2	0
Nachrichtlich: Euroraum	3,4	1,5	1,3
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>		
Arbeitsvolumen, geleistet	0,7	-0,6	-0,9
Tariflöhne je Stunde	2,0	2,0	2,5
Effektivlöhne je Stunde	2,1	2,3	2,6
Lohnstückkosten ^a	-0,6	0,9	1,0
Preisindex für die Lebenshaltung	1,9	2,5	1,4
	<i>in 1 000 Personen</i>		
Erwerbstätige (Inland) ^b	38 706	38 758	38 640
Westdeutschland**	32 806	32 988	32 932
Ostdeutschland*	5 900	5 770	5 708
Arbeitslose ^c	3 889	3 850	3 992
Westdeutschland**	2 645	2 586	2 692
Ostdeutschland*	1 244	1 264	1 300
	<i>in %</i>		
Arbeitslosenquote ^d	9,1	9,0	9,4
Westdeutschland**	7,5	7,3	7,6
Ostdeutschland*	17,4	18,0	18,6
	<i>in % des BIP</i>		
Finanzierungssaldo des Staates	1,2 ^e	-2,8	-3,0

^a Berechnungen des IWH auf Stundenbasis. – ^b Einschließlich der geförderten Personen in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen. – ^c Nationale Definition. – ^d Arbeitslose in % der Erwerbspersonen (Inland). – ^e Mit Erlösen aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen ergibt sich ein Überschuss von 23,9 Mrd. Euro. Ohne diese Erlöse ergäbe sich ein Defizit, und die Defizitquote läge im Jahr 2000 bei 1,3% des Bruttoinlandsprodukts. – * Ohne Berlin. – ** Mit Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Prognose des IWH (Stand: 12. Dezember 2001).

Langsame Erholung der Weltkonjunktur

Die Weltwirtschaft befand sich Ende des Jahres 2001 in einer ausgeprägten Schwächephase. Die Entwicklung des Welthandels hat massiv an Dynamik verloren. Die USA und Japan durchlaufen eine Rezession, und in der Europäischen Union expandiert die Wirtschaft nur noch schwach. Die schlechte Lage der Weltkonjunktur ist zu einem guten Teil auf die allgemeine Verunsicherung im Gefolge der Anschläge vom 11. September und des Kampfes gegen den Terrorismus zurückzuführen. Aber schon das ganze letzte Jahr über hatten das Ende des Booms im IT-Sektor und hohe Ölpreise das weltwirtschaftliche Klima eingetrübt.

Im Jahr 2002 werden, auch wegen der Beruhigung der politischen Lage, Verunsicherungen und hohe Ölpreise als belastende Faktoren wegfallen. Zudem sind in den USA Geld- und Fiskalpolitik schon im Verlauf des letzten Jahres auf einen ausgesprochen expansiven Kurs eingeschwenkt. Deshalb ist zu erwarten, dass sich die US-Wirtschaft im Verlauf dieses Jahres aus der Rezession befreien kann. Die Dynamik des Aufschwungs wird aber nicht an jene der Boom-Jahre in der zweiten Hälfte der 90er Jahre heranreichen. Dem steht eine Korrektur der damals überzogenen Erwartungen von Investoren und Konsumenten hinsichtlich der *New Economy* entgegen.

Japan wird in der zweiten Hälfte des Jahres 2002 vom Aufschwung in den USA profitieren. Wegen der strukturellen Probleme des Finanzsektors und des begrenzten Spielraums für die japanische Geld- und Finanzpolitik ist allerdings kaum mit einem schnellen Ende der Rezession zu rechnen.

Günstiger ist die Situation in der Europäischen Union: Als Ganzes befindet sie sich gegenwärtig nicht in einer Rezession, und für den Euroraum schwenkte die Europäische Zentralbank in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres auf eine expansive Geldpolitik ein, die der konjunkturellen Entwicklung im Jahr 2002 helfen wird. Allerdings lässt das Ziel der Haushaltskonsolidierung gerade in den größeren Ländern Deutschland, Frankreich und Italien kaum mehr als ein Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren zu. Insgesamt wird der Aufschwung erst Mitte dieses Jahres nach der Belebung in den USA einsetzen. Durch die schwache westeuropäische Nachfrage wird auch in den

mittel- und osteuropäischen Transformationsländern die wirtschaftliche Expansion gedämpft. Der Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts im Euro-Raum wird 2002 im Jahresdurchschnitt mit 1,3% etwas geringer sein als im Jahr zuvor. Erst im Jahr 2003 wird sich der Output in der Eurozone wieder dem Produktionspotential annähern. Allerdings sprechen die dann notwendigen verstärkten Konsolidierungsbemühungen in den größeren Ländern gegen eine kräftige Entfaltung der Wachstumskräfte.

Zur konjunkturellen Entwicklung in den USA

Die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland hängt entscheidend von der Erholung der US-Wirtschaft ab. Folgende Argumente sprechen für einen baldigen Aufschwung in den USA:

- Die Geldpolitik ist extrem expansiv ausgerichtet. Der Leitzins liegt zur Jahreswende mit 1,75% auf dem tiefsten Stand seit 40 Jahren.
- Mit der Verabschiedung umfangreicher Konjunktur stützender Maßnahmen im vergangenen Jahr wirkt auch die Fiskalpolitik expansiv.
- Der Rohölpreis befindet sich zur Jahreswende mit weniger als 20 US-Dollar je Barrel auf dem niedrigsten Stand seit über zwei Jahren.
- Anders als in Japan ist die derzeitige Rezession in den USA nicht mit einer Vertrauenskrise in die Wirtschaft gleichzusetzen. Das zeigt sich an der raschen Erholung der Aktienmärkte von ihrem Einbruch nach dem 11. September und an der Kursstabilität des US-Dollars.

Ein Ausbleiben exogener Schocks unterstellt, ist deshalb ein Ende der Rezession im Frühjahr 2002 plausibel. Der Aufschwung dürfte aber moderat verlaufen. Der weitere Anstieg der Arbeitslosenzahlen wird den privaten Konsum dämpfen; in die gleiche Richtung dürfte eine Anpassung der niedrigen privaten Sparquote an die Verlangsamung des Wachstums der Vermögenswerte wirken.

Annahmen des Jahresausblicks für Deutschland und für die Eurozone

Wie jeder Konjunkturprognose liegt auch dem Jahresausblick des IWH für 2002 eine Reihe von Annahmen über die Entwicklung zentraler wirtschaftlicher Einflussfaktoren zugrunde. Ihnen muss in der aktuellen Situation eine Annahme über die Entwicklung der weltpolitischen Lage vorangestellt werden:

- Eine neuerliche Eskalation der Gewalt im Kampf mit dem Terrorismus und in den übrigen weltpolitischen Konflikten bleibt aus. Vielmehr führt eine Beruhigung der Lage dazu, dass sich das Vertrauen der Konsumenten und Investoren wieder festigt.

Im Einzelnen wird unterstellt:

- Der Ölpreis steigt nicht nachhaltig über 22 US-Dollar je Barrel und damit den unteren Rand der von der OPEC angestrebten Preisspanne von 22-28 Dollar.
- Die Weltwirtschaft beginnt sich im Frühjahr zu erholen. Auch wegen gestiegener Kosten der Sicherung des internationalen Austauschs expandiert der Welthandel mit real 2,5% nur geringfügig gegenüber 2001.
- Der Euro wertet, gemessen am realen effektiven Wechselkurs, leicht auf. Die Bewegung ist aber zu schwach, um den Außenbeitrag Deutschlands wesentlich zu beeinflussen.
- Die Europäische Zentralbank senkt die Leitzinsen im Winter noch einmal um 25 Basispunkte. In der zweiten Jahreshälfte kommt es wieder zu einer leichten Anhebung. Die langfristigen Zinsen, gemessen an der Rendite 10jähriger Staatsanleihen des Euroraumes, bleiben bis Mitte des Jahres bei etwas unter 5% und ziehen dann leicht an.
- In Deutschland steigen die Stundentariflöhne im Jahresdurchschnitt moderat um 2,5%.
- Die deutsche Finanzpolitik lässt die automatischen Stabilisatoren wirken.

Nach Flaute wieder mehr Exportdynamik

Die deutsche Exportkonjunktur ist gegen Ende 2001 nach einer kräftigen Expansionsphase erheb-

lich ins Stocken geraten. Maßgeblich hierfür war der anhaltende Nachfragerückgang im Ausland aufgrund der nachlassenden Dynamik der Weltwirtschaft. Diese Konjunkturschwäche, die sich bereits im Sommer 2001 abzeichnete und in der Folge weiter zunahm, spiegelt sich in dem seit längerem deutlich abwärtsgerichteten Trend der Auftrags-eingänge aus dem Ausland wider.

Die massive Verschlechterung des globalen Umfeldes führt auch noch zu Beginn des Jahres 2002 vorübergehend zu Exportrückgängen auf nahezu allen Märkten. Zwar wird im Handel mit Abnehmern aus Drittländern der geringe Außenwert des Euro noch etwas nachwirken. Allerdings dürfte das den Exportausfällen nur geringfügig entgegenwirken. Die Warenausfuhren in die EU-Länder und noch stärker jene nach Amerika und in den asiatischen Raum bleiben vorerst noch rückläufig. Erst mit der Verbesserung des weltwirtschaftlichen Klimas im späteren Verlauf des Jahres 2002 und danach werden vom Welthandel und der Weltproduktion nachfrageseitig wieder kräftigere Impulse ausgehen. Das wird sich auch stimulierend auf die deutschen Exporte auswirken. Aufgrund des geringen Ausgangsniveaus zu Beginn des Jahres 2002 ist jedoch nur mit einer jahresdurchschnittlichen Entwicklung von 1,5% gegenüber dem Vorjahr zu rechnen. Im Folgejahr dürfte die Zuwachsrate bei weiter günstigem außenwirtschaftlichen Umfeld im zweistelligen Bereich liegen.

Tabelle 2:
Exporte und Importe Deutschlands an Waren und Dienstleistungen
- Preise 1995 -

	2000	2001	2002
	<i>in Mrd. Euro</i>		
Exporte	658,7	688,7	698,7
Importe	623,0	632,5	650,6
Außenbeitrag	35,7	56,1	48,1
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>		
Exporte	13,2	4,5	1,5
Importe	10,2	1,5	2,9

Quellen: Statistisches Bundesamt; Prognose des IWH.

Die kräftige Konjunkturabkühlung dämpft auch den Zuwachs der Wareneinfuhren noch eine Zeit lang. Mit der zunehmenden Belebung der Binnenkonjunktur und einer wieder aufwärts gerichteten Exportentwicklung wird auch die inländische Nachfrage nach Importgütern deutlich expandieren. Alles in allem steigt die reale Einfuhr im Jahr 2002 um fast 3%.

Im Zuge des starken Rückgangs der Importpreise – und hier insbesondere der Preise für Energieträger und Rohstoffe – verbessern sich im Jahr 2002 die Terms of Trade zunächst. Mit der Erholung der Weltkonjunktur werden mehr Importgüter nachgefragt. Es kommt zu einem Importpreisanstieg und damit wieder zu einer Verschlechterung der Austauschverhältnisse im späteren Verlauf dieses Jahres.

Ausrüstungsinvestitionen erholen sich nur allmählich

Mit dem Abschwung trübten sich die Zukunftserwartungen der Unternehmen deutlich ein. Sie passten ihre Investitionspläne den schlechteren Absatzperspektiven an, die in den seit Jahresbeginn 2001 rückläufigen Auftragseingängen im Investitionsgütergewerbe zum Ausdruck kommen. Überdies ist die Kapazitätsauslastung im Verarbeitenden Gewerbe zuletzt weiter gesunken, so dass derzeit kein Grund für Erweiterungsinvestitionen besteht. Eine Tendenzwende ist erst in der zweiten Jahreshälfte 2002 zu erwarten, wenn auch die Inlandsnachfrage aufgrund zunehmender Impulse von der Weltwirtschaft an Schwung gewinnen wird. Mit kurzer zeitlicher Verzögerung werden die Unternehmen mit einem Ausbau ihrer Kapazitäten auf die steigende Nachfrage reagieren. Gestützt wird die positive Entwicklung durch günstige Finanzierungsbedingungen. Die Kapitalmarktzinsen sind derzeit niedrig. Daran wird sich auch in der zweiten Jahreshälfte nichts grundlegend ändern. Zudem sind von den Entwicklungen auf den Aktienmärkten aus heutiger Sicht keine negativen Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit zu erwarten. Zum einen sind die Aktienkurse zuletzt wieder deutlich gestiegen. Zum anderen spielt der Aktienmarkt für die Finanzierung in Deutschland im Vergleich zu Bankkrediten eine geringe Rolle. Aufgrund des geringen Ausgangsniveaus werden die Ausrüstungsinvestitionen im

Durchschnitt des Jahres 2002 den Stand von 2001 nochmals deutlich unterschreiten. Im Jahr 2003 werden sie sich dann stärker erhöhen.

Bei den Investitionen in sonstige Anlagen (hierzu zählt insbesondere Software) hat die Dynamik im Jahr 2001 spürbar nachgelassen. Allerdings expandierten sie – im Gegensatz zu den Ausrüstungsinvestitionen – bis zuletzt. Im laufenden Jahr sind Impulse von den zusätzlichen Investitionen in Sicherheitstechnik zu erwarten. Mit der Mitte des Jahres einsetzenden allgemeinen konjunkturellen Erholung wird auch wieder verstärkt in Software investiert werden. Diese Tendenz wird sich 2003 fortsetzen.

Tabelle 3:
Entwicklung der Anlageinvestitionen in Deutschland

- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %, Preise 1995 -

	2000	2001	2002
Anlageinvestitionen insgesamt	2,3	-4,1	-1,9
Ausrüstungen	8,7	-3,5	-3,7
Sonstige Anlagen	8,9	6,0	6,3
Bauten	-2,5	-5,7	-1,5
Wohnbauten	-2,7	-7,4	-1,2
Nichtwohnbauten	-2,3	-3,2	-2,0
Gewerbliche Bauten	-2,5	-3,2	-2,0
Öffentliche Bauten	-1,9	-3,3	-2,0

Quellen: Statistisches Bundesamt; Prognose des IWH.

Bauinvestitionen auch 2002 rückläufig

Im Jahr 2002 setzt sich die Talfahrt der Bauinvestitionen fort, wenngleich mit deutlich vermindertem Tempo. Die Unsicherheit der Investoren wird vor allem im *Wirtschaftsbau* bis Mitte des Jahres zu weiteren Rückgängen führen. Danach dürfte im Sog der anziehenden Konjunktur die Investitionsbereitschaft wieder langsam zunehmen. Insbesondere sind dann Impulse, die allerdings ausschließlich aus Westdeutschland kommen werden, im Bereich der Büroimmobilien zu erwarten. Hier ist der in den neunziger Jahren aufgebaute Überhang an Büroflächen in den Innenstädten zu einem großen Teil abgebaut, die Mietpreise zeigen eine leichte

Aufwärtsentwicklung und die Nachfrage nach Modernisierungsleistungen nimmt zu. Die gewerblichen Bauinvestitionen werden im Jahr 2003 – bei deutlich gebremster Abwärtsentwicklung in Ostdeutschland – wieder stärker an Dynamik gewinnen.

Im *Wohnungsbau* setzt sich die Tendenzwende erst zum Jahresende 2002 durch. Ausschlaggebend sind die immer noch hohen Wohnungsüberhänge in Ostdeutschland. Die allmähliche Erholung des westdeutschen Wohnungsbaus wird den bisher stark abwärts gerichteten Trend im Verlauf des Jahres 2002 aber deutlich bremsen. Gegen Ende des Jahres wird sich die Entwicklung dann umkehren, begünstigt durch die – wie erwartet – steigenden Realeinkommen, einen eher schwachen Baupreisanstieg, zunehmend kostengünstige Bauweisen und immer noch niedrige Zinsen.

Im Bereich der *öffentlichen Bauten* zeichnet sich dagegen noch keine Tendenzumkehr ab. Die Spielräume der öffentlichen Hand für Investitionen bleiben aufgrund von Steuermindereinnahmen im Gefolge der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gering.

Alles in allem schwächt sich der Rückgang der Bauinvestitionen von 5,7% im Jahr 2001 auf 1,5% in diesem Jahr ab; im Jahr 2003 kann mit einem geringen Plus gerechnet werden.

Tabelle 4:
Regionale Entwicklung der Bauinvestitionen
- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %, Preise 1995 -

	2000	2001	2002
Westdeutschland	0,0	-3,6	-0,5
Wohnbauten	0,0	-5,1	0,0
Gewerbliche und öffentliche Bauten	0,0	-1,1	-1,3
Ostdeutschland	-10,1	-12,7	-5,4
Wohnbauten	-12,9	-17,7	-7,5
Gewerbliche und öffentliche Bauten	-7,5	-8,4	-3,6

Quellen: Statistisches Bundesamt; Prognose des IWH.

Wenig Impulse für den privaten Konsum

Im Jahr 2002 fehlt ein mit der Steuerentlastung des Vorjahres vergleichbarer Impuls von der Einkommensseite für den privaten Konsum. Der Anstieg

der Bruttolohn- und -gehaltssumme verliert aufgrund der schwachen Arbeitsmarktentwicklung an Dynamik. Zwar werden die Stundentariflöhne – wie in dieser Prognose unterstellt – um 2,5% höher als im Vorjahr sein, jedoch ist das Arbeitsvolumen wegen abnehmender Beschäftigtenzahlen rückläufig. Demzufolge wird die Nettolohn- und -gehaltssumme gegenüber dem Vorjahr deutlich schwächer zulegen, zumal die Beitragssätze zur Krankenversicherung (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil insgesamt) im Durchschnitt um einen halben Prozentpunkt angehoben werden und die Steuerprogression wieder voll greift. Die monetären Sozialleistungen hingegen steigen stärker als im vergangenen Jahr, insbesondere infolge der wieder kräftigeren Rentenanpassung, der Anhebung des Kindergeldes sowie wegen der konjunkturbedingt höheren Zahlungen von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. Alles in allem dürften die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte im Jahr 2002 um gut einen Prozentpunkt geringer als im Jahr 2001 expandieren. Aufgrund des weiter nachlassenden Anstiegs der Lebenshaltungskosten werden die real verfügbaren Einkommen aber nur etwas weniger als im Jahr 2001 zulegen.

Die Reform der privaten und betrieblichen Altersvorsorge, die ab dem Jahr 2002 das Vorsorgesparen der Arbeitnehmer mit staatlichen Sparzulagen sowie Steuererstattungen fördert, wird einen Schub in der betrieblichen Altersvorsorge auslösen.¹ In erster Linie werden dabei die privaten Haushalte ihre Ersparnis umstrukturieren. Aber es werden auch mehr Arbeitnehmer als bisher einen langfristigen Sparvertrag abschließen und so kontinuierlich für das Alter ansparen. Die Sparquote dürfte infolgedessen im Jahr 2002 steigen.

Das Ende 2001 aufgrund der wirtschaftlichen Talfahrt und der Terroranschläge in den USA merklich getrübt Konsumvertrauen wird sich im Jahr 2002 infolge der Verbesserung der weltwirtschaftlichen Lage wieder aufhellen. Die dämpfende Wirkung der Anhebung der Ökosteuer sowie der Tabak- und Versicherungssteuer zu Beginn des Jahres, die für sich genommen den privaten Haushalten Kaufkraft entzieht, wird durch andere preis-

¹ Bis zu 2 160 Euro des Bruttoentgelts kann ein Arbeitnehmer in einen Beitrag zur betrieblichen Altersvorsorge umwandeln. Er spart dabei die Lohnsteuer sowie die Sozialbeiträge.

entlastende Effekte abgefedert. Im Verlauf des Jahres 2002 werden sich die realen privaten Konsumausgaben stabilisieren; im Jahresvergleich steigen sie mit 1,2% geringfügig langsamer als im Vorjahr.

Tabelle 5:

Verfügbare Einkommen und Konsumausgaben der privaten Haushalte^a in Deutschland
- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % -

	2000	2001	2002
Verfügbare Einkommen, nominal	2,8	3,8	2,6
darunter:			
Nettolohn- und -gehaltsumme	3,9	3,6	1,8
Monetäre Sozialleistungen	1,6	2,4	3,7
Selbständigen- und Vermögenseinkommen	2,9	5,0	2,8
Sparen	1,8	8,8	4,6
Private Konsumausgaben, nominal	2,9	3,2	2,4
<i>Nachrichtlich:</i>			
Bruttolohn- und -gehaltsumme	3,3	2,3	2,0
Sparquote (in %)	9,8	10,2	10,4
Preisindex des privaten Konsums	1,4	1,8	1,2
Private Konsumausgaben, real	1,5	1,4	1,2

^a Einschließlich der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Prognose des IWH.

Im Jahr 2003 dürfte der private Konsum wegen der verbesserten konjunkturellen Lage, der Zunahme der Beschäftigung sowie des Inkrafttretens einer weiteren Stufe der „Steuerreform 2000“ an Schwung gewinnen.

Ruhiges Preisklima

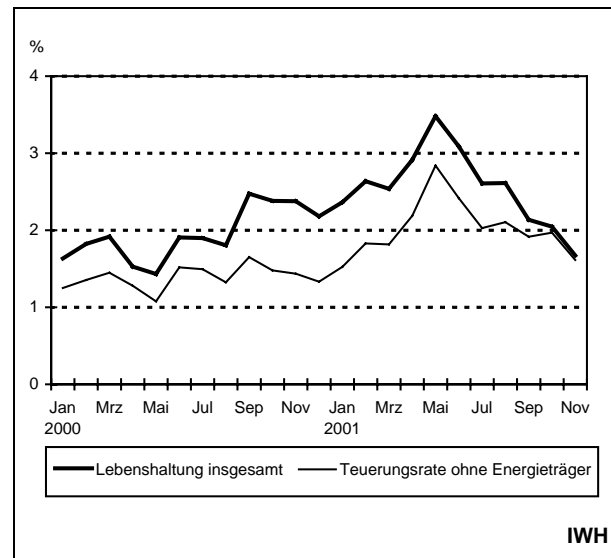
Im Verlauf des Jahres 2001 hat sich der Preisauftrieb deutlich zurückgebildet. Am Jahresende lag die Teuerungsrate der Lebenshaltung in Deutschland erstmals wieder merklich unter 2%; sie war damit nur noch halb so hoch wie zur Jahresmitte. Dazu beigetragen haben vor allem stark rückläufige Rohölpreise, die zum Ende des Jahres um mehr als ein Drittel niedriger notierten als im entsprechenden Vorjahreszeitraum. Zudem sind die preissteigernden Wirkungen der Tierseuchen aus-

gelaufen. Im Jahresvergleich stieg der Preisindex für die Lebenshaltung um durchschnittlich 2,5%.

Abbildung 1:

Entwicklung des Preisindex für die Lebenshaltung und der Teuerungsrate ohne Energieträger in Deutschland

- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % -



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Im Jahr 2002 ist mit einer weiteren Beruhigung des Preisklimas zu rechnen. Zwar wurden zu Beginn des Jahres die nächste Stufe der Ökosteuerreform sowie die beschlossenen Anhebungen der Tabak- und Versicherungssteuer wirksam. Dies kann für sich genommen zu einem Anstieg der Verbraucherpreise von 0,3 bis 0,4 Prozentpunkten führen. Aber wenn der Ölpreis, wie bei dieser Prognose unterstellt, bei 22 US-Dollar je Barrel und damit am unteren Rand der von der OPEC angestrebten Preisspanne liegt, dürfte seitens der Energieträger kein neuerlicher Preisschub initiiert werden. Weiterhin dämpft die Rohstoffpreisschwäche vom Ende des vergangenen Jahres im Verlauf dieses Jahr über indirekte Preiswirkungen die Teuerung. Während Preisrückgänge bei Rohöl sofort preismindernd bei Heizöl und Benzin wirken, treten die Effekte der Verbilligung bei verarbeiteten Gütern mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung ein. Auch sonst ist infolge der verhaltenen Konjunktur und des geringen Anstiegs der Lohnstückkosten mit keinem Preisdruck zu rechnen. Die Verbraucherpreise werden im Jahr 2002 durchschnittlich um 1,4% zunehmen.

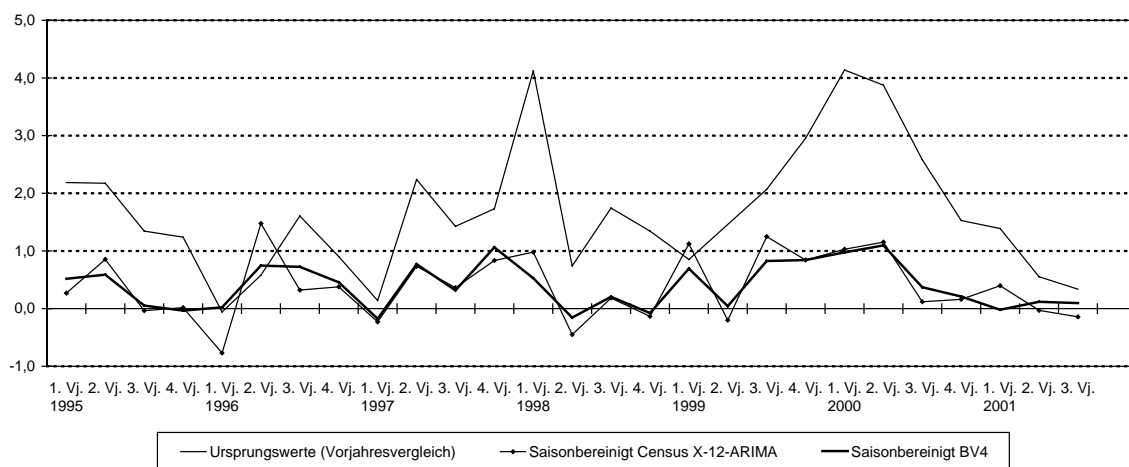
Stagnation oder Rezession in Deutschland?

Der konjunkturelle Abschwung hat die deutsche Wirtschaft seit Mitte des Jahres 2001 in eine Lage gebracht, die angesichts kaum noch zunehmender Produktionsaktivitäten manchmal bereits als Rezession bezeichnet wird. Eine solche Aussage greift solange zu kurz, wie sie sich auf die Betrachtung von Veränderungsraten der gesamtwirtschaftlichen Produktion beschränkt und das Produktionspotential sowie die Tragweite der Wachstumsschwäche außer Acht lässt. Eine Rezession liegt laut der gebräuchlichsten Definition vor, wenn bei Normal- oder Unterauslastung der Produktionsmöglichkeiten das reale Bruttoinlandsprodukt unter Ausschaltung der Saison- und Kalendereinflüsse mindestens zwei Quartale in Folge sinkt und dieser Rückgang die Volkswirtschaft in ihrer ganzen Breite erfasst. Zwar sind Umsatz und Produktion der Industrie seit mehreren Monaten rückläufig, und es wird auch Beschäftigung abgebaut, aber die Realeinkommen, ein weiterer wichtiger Indikator für die Benennung der Phase im Konjunkturzyklus, sind beispielsweise noch gestiegen. Eine breite Abwärtsbewegung liegt derzeit also nicht vor.

Hinzu kommt, dass die Operationalisierung des Wachstumsraten-Kriteriums derzeit schwierig ist, da sich der Zuwachs der Produktion nahe null bewegt und die gängigen Verfahren der saison- und kalendertäglichen Bereinigung der Beobachtungsgrößen Ergebnisse mit unterschiedlichen Vorzeichen liefern. Sowohl der Vorjahresvergleich – das einfachste Verfahren zur rechnerischen Ausschaltung des Saisoneinflusses – als auch das sogenannte Berliner Verfahren der Saisonbereinigung (BV4) weisen für das zweite und dritte Quartal 2001 geringfügig positive Veränderungsraten des realen Bruttoinlandsprodukts aus. Das Saisonbereinigungsverfahren Census X-12-ARIMA führt dagegen zu negativen Werten. Alle drei Verfahren sind gleichermaßen anerkannt und werden vom Statistischen Bundesamt praktiziert.

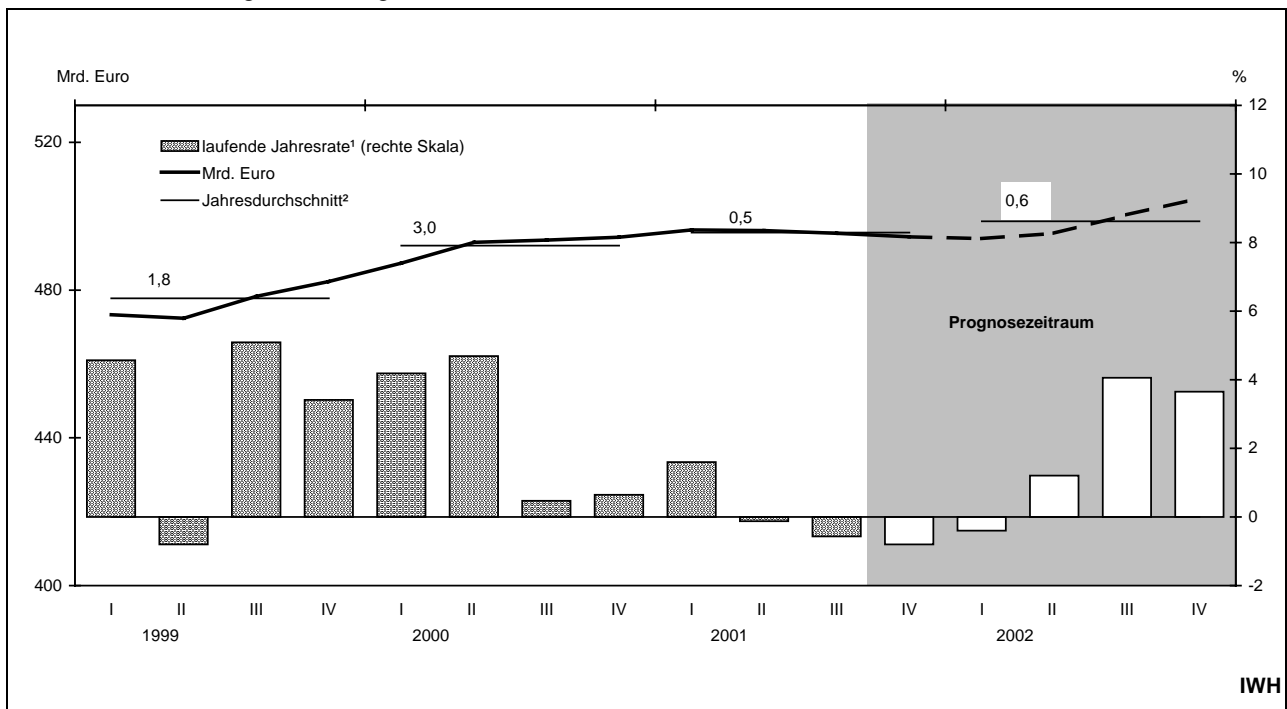
Die Tatsache, dass die Ergebnisse der Saisonbereinigungsverfahren geringfügig untereinander differieren, ist in „normalen“ Konjunkturzeiten unerheblich. In Zeiten einer schwachen Konjunktur gewinnen die Unterschiede für die Antwort auf die Frage „Rezession ja oder nein“ jedoch an Bedeutung. Mit dem Blick auf die breite Fassung des Rezessionsbegriffs und auf die Ergebnisse aller drei Methoden der Ausschaltung von Saisoneinflüssen auf die Höhe der gesamtwirtschaftlichen Produktion ist beim heutigen Sachstand das Urteil „Rezession“ verfrüht und „Stagnation“ für die Benennung der wirtschaftlichen Lage in Deutschland eher angemessen.

Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahres- bzw. Vorquartal in %



IWH

Abbildung 2:
Reales Bruttoinlandsprodukt in Deutschland
- Saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf^a -



^a Berechnet nach Census X-12-ARIMA. – ¹ Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %, auf Jahresrate hochgerechnet. – ² Zahlenangaben: Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Prognose des IWH.

Im Jahr 2003 dürfte das ruhige Preisklima anhalten, vorausgesetzt, es kommt zu keinem neuerlichen Ölpreisschock, und es bleibt – wie in dieser Prognose angenommen – bei moderaten Tariflohnentwicklungen.

Produktionsausdehnung bleibt gering

Die Stagnation der gesamtwirtschaftlichen Produktion hält zu Beginn des Jahres 2002 an. Erste Anregungen zum Verlassen der Talsohle gehen von der Belebung der Auslandsnachfrage aus. Der Aufschwung wird kräftiger, nachdem die Exporte erstarkt sind und die Inlandsnachfrage angezogen hat. Im späteren Verlauf des Jahres wird die Produktion weiter an Dynamik gewinnen. Am Ende des Jahres wird sich der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts auf annualisiert knapp 4% beschleunigen.

Der konjunkturelle Umschwung wird vor allem die Industrieproduktion stimulieren. Allerdings bleibt sie im Jahresdurchschnitt wegen des niedrigen Niveaus zu Beginn unter dem Vorjahresstand. Die Bauproduktion wird infolge der anhaltenden

Nachfrageschwäche nochmals sinken. Der Rückgang wird sich jedoch im Verlauf des Jahres abschwächen. Die Finanzierungs- und Unternehmensdienstleistungen werden zunächst infolge der Anfang des Jahres noch schwachen Industrieproduktion und der Bauflaute ihr langsames Expansionstempo beibehalten und erst im späteren Verlauf des Jahres auf den trendmäßigen Wachstumspfad zurückkehren. Alles in allem wird das Bruttoinlandsprodukt in diesem Jahr in Deutschland nur um 0,6% höher sein als 2001. Im Jahr 2003 wird sich der Aufschwung fortsetzen, und das Bruttoinlandsprodukt wird deutlich über dem diesjährigen Niveau liegen.

In Ostdeutschland wird 2002 die gesamtwirtschaftliche Produktion stagnieren. Die Kontraktion im Baugewerbe lässt nach dem Abbau von Überkapazitäten in den vergangenen sechs Jahren etwas nach. Damit geht ihr dämpfender Einfluss auf die Gesamtwirtschaft weiter zurück. Der Anstieg der industriellen Fertigung – das Gegengewicht zur sinkenden Bauleistung – verliert im Vergleich zum Vorjahr etwas an Dynamik. Der Wachstumsbeitrag

des Dienstleistungssektors ist inzwischen groß genug, um in dieser Situation eine erneute Schrumpfung der gesamtwirtschaftlichen Produktion abzuwenden. Das Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland wird erst im Jahr 2003 wieder geringfügig wachsen.

Tabelle 6:
Sektorale Bruttowertschöpfung in Deutschland
- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %, Preise 1995 -

	2000	2001	2002
Produzierendes Gewerbe	3,8	-1,2	-1,7
darunter:			
Verarbeitendes Gewerbe	6,1	0,2	-1,8
Baugewerbe	-2,7	-6,5	-2,4
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	4,6	2,5	2,4
Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	4,6	2,7	2,7
Öffentliche und private Dienstleister	1,3	0,3	0,7
Bruttoinlandsprodukt	3,0	0,5	0,6

Quellen: Statistisches Bundesamt; Prognose des IWH.

Lage am Arbeitsmarkt verschlechtert sich

Im Gefolge der anhaltenden Stagnation der gesamtwirtschaftlichen Produktion trübt sich die Lage am Arbeitsmarkt weiter ein. Die Zahl der Erwerbstätigen wird im Durchschnitt des Jahres 2002 um etwa 120 000 Personen unter dem Vorjahresniveau liegen. Besonders drastisch ist der Rückgang der Beschäftigung in Ostdeutschland infolge der Schrumpfung der Produktion. Hier werden 77 000 Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt abgebaut. Betroffen sind insbesondere das Baugewerbe und die öffentliche Verwaltung.

Die Auswirkungen der konjunkturellen Schwächephase auf den Arbeitsmarkt werden jedoch erst an Hand der Veränderung des geleisteten Arbeitsvolumens richtig deutlich: Es wird im Jahr 2002 mit 0,9% gegenüber dem Vorjahr stärker abnehmen als die Zahl der Erwerbstätigen, die sich um 0,3% verringert. Dies ist zunächst Ausdruck einer weiteren Ausdehnung von „klassischen“ Teilzeitarbeitsplätzen und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zu Lasten von Vollzeitarbeitsplätzen. Zum anderen ist dies aber auch ein Indiz dafür,

dass die Unternehmen gerade in einer ausgeprägten konjunkturellen Schwächephase verstärkt zu Kurzarbeit übergehen beziehungsweise Instrumente zur Flexibilisierung der Arbeitszeit wie beispielsweise Arbeitszeitkonten nutzen. Dabei wird das Ziel verfolgt, qualifiziertes Stammpersonal weiter zu beschäftigen.

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen in Deutschland wird im Jahr 2002 um 142 000 Personen höher sein als im Vorjahr. Besonders stark wird die Arbeitslosigkeit im ersten Quartal steigen. Dann werden etwa 4¼ Millionen Personen arbeitslos gemeldet sein. In Westdeutschland wird die Zahl der registrierten Arbeitslosen stärker zunehmen als die Beschäftigtenzahl abnimmt, da das Erwerbspersonenpotential unter anderem infolge von Wanderungseffekten weiter steigt. Hingegen wird in Ostdeutschland die Zahl der Arbeitslosen langsamer anwachsen als die der Erwerbstätigen schrumpft. Dies ist durch den anhaltenden Rückgang des Erwerbspersonenpotentials bedingt.

Auch im Jahr 2002 wird die Lage auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente gestützt. Etwa 260 000 Personen werden in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen gefördert. Davon entfallen 190 000 subventionierte Arbeitsplätze auf Ostdeutschland. Auch die Zahl der Teilnehmer an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen wird in Westdeutschland wie in Ostdeutschland höher sein als im Vorjahr.

Haushaltskonsolidierung stockt

Der Anstieg der Staatsausgaben wird im Jahr 2002 höher sein als im Jahr 2001 (3,4% nach 2,1%).² Insbesondere die Vorleistungskäufe, die im Rahmen des Anti-Terror-Pakets erhöht worden sind, tragen dazu bei. Aber auch die sozialen Sachleistungen werden mit 3,1% deutlich steigen – vor allem aufgrund unterbliebener Reformen im Gesundheitsbereich. Überdurchschnittlich werden auch die monetären Sozialleistungen zulegen (mit 3,9% nach 2,5%). Dies ist teils die Folge der Arbeitsmarktlage, geht aber auch auf eine weniger restriktive Ausgabenpolitik zurück (Erhöhung des Kindergeldes). Damit nehmen die Staatsausgaben

² Bereinigt um die auf der Ausgabenseite gebuchten Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen.

Tabelle 7:
Eckdaten des Arbeitsmarktes in Deutschland
- Jahresdurchschnitt in 1 000 Personen -

	Deutschland			Westdeutschland (mit Berlin)			Ostdeutschland (ohne Berlin)		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Erwerbstätige (Inland) ^a	38 706	38 758	38 640	32 806	32 988	32 932	5 900	5 770	5 708
darunter:									
ABM-Beschäftigte ^b	313	245	260	83	70	70	230	175	190
Berufliche Vollzeitweiterbildung	324	320	340	194	190	200	130	130	140
Vorruheständler ^c	192	225	225	114	140	140	78	85	85
Arbeitslose ^d	3 889	3 850	3 992	2 645	2 586	2 692	1 244	1 264	1 300
Arbeitslosenquote ^e (in %)	9,1	9,0	9,4	7,5	7,3	7,6	17,4	18,0	18,6

^a Angaben für Westdeutschland und Ostdeutschland: Schätzungen auf der Grundlage der Daten des Arbeitskreises Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder. – ^b Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen. – ^c Einschließlich der Arbeitslosen nach § 428 SGB III. – ^d Nationale Definition. – ^e Arbeitslose in Prozent der Erwerbspersonen (Inland).

Quellen: Statistisches Bundesamt (Rechenstand: November 2001); Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder (Rechenstand: März 2001); Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH; Prognose des IWH.

in Jahr 2002 stärker als das nominale Bruttoinlandsprodukt zu.

Auch im Jahr 2003 ist von einem – gemessen am mittelfristig angelegten Ausgabenpfad – überdurchschnittlichen Anstieg auszugehen. Die Ausgaben für innere und äußere Sicherheit werden nicht mehr steigen. Der Anstieg der Staatsausgaben wird aber wieder hinter dem des nominalen Bruttoinlandsprodukts zurückbleiben.

Die Einnahmen werden im Jahr 2002 um 3,0% zunehmen, was vor allem auf dem Anstieg der Steuereinnahmen um 4,2% beruht, die im vergangenen Jahr sowohl aufgrund der Steuerreform als auch wegen der konjunkturellen Entwicklung um 4,1% gesunken waren. Bei den Einkommen- und Vermögensteuern, die mit 3,7% zunehmen werden, kommt der progressive Tarif wieder voll zur Wirkung. So steigt die Lohnsteuer mit 2,7% (nach -1,8%). Dämpfend wirkt jedoch die schwache wirtschaftliche Entwicklung. Sowohl bei der Einkommen- als auch bei der Körperschaftsteuer sind nur geringe Zuwächse zu erwarten. Das Gewerbesteueraufkommen, bei dem aus den Rechtsänderungen für sich genommen mit deutlichen Zuwächsen gerechnet werden könnte, wird durch die Veranlagung gewinnschwacher Jahrgänge und die weiter zurückgehenden Gewinne gedämpft. Die

Produktions- und Importabgaben steigen um 4,7%. Hierzu trägt neben einer weiteren Ökosteuerstufe die Anhebung der Tabaksteuer sowie der Versicherungssteuer bei. Trotz der ungünstigen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt werden die Sozialbeiträge mit 2,4% deutlich stärker zunehmen als im Jahr 2001 (1,4%). Der Grund liegt in der Erhöhung des durchschnittlichen Beitragssatzes zur Krankenversicherung.

Im Jahr 2003 stehen Steuererhöhungen bei der Ökosteuer und der Tabaksteuer Entlastungen in Höhe von 7 Mrd. Euro durch die zweite Stufe der „Steuerreform 2000“ entgegen. Insgesamt werden die Einnahmen nur mit 3,8% steigen.

Nach der vorliegenden Prognose wird die Defizitquote damit im Jahr 2002 bei 3% und im kommenden Jahr um einen halben Prozentpunkt darunter liegen – die Zielwerte des deutschen Stabilitätsprogramms werden somit deutlich verfehlt.

Geldpolitik der EZB expansiv ausgerichtet

Seit Mai 2001 hat die Europäische Zentralbank die Leitzinssätze in vier Schritten um insgesamt einhalb Prozentpunkte gesenkt. Der Leitzins für Hauptrefinanzierungsgeschäfte (Mindestbietungssatz) lag zur Jahreswende bei 3,25%. Die EZB hat ihre Maßnahmen mit gesunkenen Risiken für die

Preisniveaustabilität begründet. Der Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex in der Eurozone lag deutlich über 2%, der Obergrenze des Zielbereichs der EZB. Allerdings signalisiert die stetige Abnahme der Rate seit Mai 2001 bis auf 2,1% im November einen Rückgang der Risiken für die Preisniveaustabilität. Verantwortlich dafür waren vor allem der Rückgang der Energiepreise, aber auch das Ausbleiben von nennenswerten Zweitrundeneffekten der vorangegangenen Preisschübe für Energie und Lebensmittel sowie die Abkühlung der Konjunktur im Euroraum. Die ausgeprägte konjunkturelle Schwäche spricht zusammen mit günstigen Entwicklungen bei den Produktionskosten dafür, dass der Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex zu Beginn des Jahres 2002 unter die Zwei-Prozent-Marke sinkt. Die Realzinsen in der Eurozone sind niedrig, die Geldpolitik der EZB wirkt also auf die Realwirtschaft anregend.

Die gegenwärtige Zinsstruktur deutet darauf hin, dass die Finanzmärkte mit einer weiteren Zinssenkung im ersten Halbjahr 2002 rechnen. Was eine Prognose der kommenden geldpolitischen Schritte erschwert, ist allerdings die kräftige Ausweitung des Geldmantels M3 seit Mai 2001. Einerseits scheint dies im derzeitigen konjunkturellen Umfeld kein erhebliches Inflationsrisiko darzustellen. Andererseits soll M3 nach der selbstgewählten Strategie der EZB eine besonders gewichtige Rolle bei der Beurteilung der Preisentwicklung spielen. Der von der Zentralbank vorgegebene Referenzwert von 4,5% Jahreswachstum ist im Jahr 2001 deutlich überschritten worden. Die EZB hat das wiederholt mit vorübergehenden Sonderfaktoren wie einer besonders flachen Zinsstrukturkurve oder hoher Liquiditätshaltung aufgrund der Verunsicherung der Anleger im Gefolge der Anschläge am 11. September erklärt. Sollte das Tempo der Geldmengenausweitung nicht wesentlich nachlassen und die EZB zugleich ihren expansiven Kurs beibehalten wollen, muss sie neue Wege finden, Strategie und aktuelle geldpolitische Maßnahmen in Übereinstimmung zu bringen.

Für eine noch expansivere Geldpolitik spricht, dass die konjunkturelle Schwächephase eher nachfrage- als Angebotsbedingt ist. Damit ist die Zielkonkurrenz zwischen Stützung der Konjunktur und Geldwertstabilität schwächer als im Fall eines An-

gebotsschocks. Es wäre aber verfehlt, solange den expansiven Kurs zu verschärfen, bis Wirkungen auf die Realwirtschaft sichtbar werden. Eine solche Politik würde aufgrund der Wirkungsverzögerungen im Transmissionsmechanismus zum Übersteuern führen und ein Inflationspotential aufbauen, das im Aufschwung schnell freigesetzt wird. Deshalb sind die Zinssenkungsspielräume für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik nur gering.

Dieses Urteil wäre zu revidieren, falls, anders als hier prognostiziert, die Nachfrage im Jahresverlauf nicht wieder anzieht und die Kerninflation zugleich gegen null sinkt. Die Strategie der EZB würde dann weitere Leitzinssenkungen nahe legen. Die Europäische Zentralbank hat nämlich nach ihrer eigenen Definition von Preisstabilität nicht nur Inflations-, sondern auch Deflationsgefahren zu bannen.³ Ein sinkendes Preisniveau bringt verschiedene Gefahren mit sich. Insbesondere kann die Zentralbank bei Deflation keine vorübergehend negativen Realzinsen durchsetzen, weil der Leitzins nicht unter null sinken kann. Das Beispiel Japan zeigt gegenwärtig, dass eine solche Situation keine rein theoretische Konstruktion ist. Es ist deshalb zu vermuten, dass die EZB energisch handeln würde, sollte es – entgegen der vorliegenden Prognose – zu einer ähnlich deflationären Entwicklung auch in Europa kommen.

Lohnpolitik in der Verantwortung

In diesem Jahr stehen in einer Reihe von großen Branchen Tarifabschlüsse an. Dazu gehört die Metallindustrie, die in der vorangegangenen Lohnrunde vor zwei Jahren die Rolle eines Schrittmachers beim Übergang zu einem mittelfristigen, moderaten Tarifabschluss gespielt hat. Diesmal finden die Verhandlungen in einer wirtschaftlich schwierigen Lage statt. Der konjunkturelle Abschwung dauert bereits sechs Quartale an. Die Wirtschaft stagniert, die Beschäftigung sinkt und die Arbeitslosigkeit steigt. Bald wird die Vier-Millionen-Marke überschritten. Die konjunkturelle Wende ist wegen des fragilen Umfeldes keines-

³ Zur Definition von Preisstabilität durch die EZB als jährlichen Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex zwischen 0% und 2% vergleiche EUROPÄISCHE ZENTRALBANK: Die stabilitätsorientierte geldpolitische Strategie des Eurosystems, in: Monatsbericht der Europäischen Zentralbank, Januar 1999, S. 51.

wegs gesichert. Ein Fehlverhalten der Akteure kann sie aufschieben oder gar verhindern.

Viele Unternehmen halten in der Schwächephase Beschäftigte vor, darunter vor allem qualifizierte Kräfte, um ihre Expansion nach dem Ende des Abschwungs nicht zu gefährden. Dieser Personalüberhang erhöht die Kosten und dämpft den Produktivitätsanstieg. So hat sich bereits 2001 bei einer Steigerung des Effektivlohnes um 2,3% die Produktivität je geleistete Arbeitsstunde im Durchschnitt nur um 1,2% erhöht. In diesem Jahr dürfte der Zuwachs mit 1,5% erneut niedrig sein. Der Verteilungsspielraum ist daher äußerst gering.

Lohnabschlüsse, die den Verteilungsspielraum ausschöpfen oder gar überschreiten, laufen Gefahr, den Abwärtstrend am Arbeitsmarkt zu verstärken. Sie werden die Kaufkraft nicht – wie von einigen Arbeitnehmervertretern erwartet – stärken, sondern eher schwächen. Die Unternehmen werden den Anstieg der Lohnkosten in der Konjunkturlaute nicht überwälzen können, mit Entlassungen reagieren und daher die Zahl der Einkommensbezieher beschneiden. Was auf der einen Seite für die Arbeitsplatzbesitzer an Kaufkraft gewonnen wird, büßen dann auf der anderen Seite die Arbeitsplatzverlierer ein. In dieser Situation sind Verhandlungen mit Augenmaß für die Beschäftigungssicherung das Gebot der Stunde.

Bei der erwarteten Teuerung und Produktivitätssteigerung von jeweils rund 1,5% sollten die Tarifabschlüsse in der gewerblichen Wirtschaft im Interesse der Beschäftigungssicherung unter 3% bleiben. Dabei sollten die Verhandlungen der unterschiedlichen Leistungskraft der Unternehmen und Branchen Rechnung tragen. So können in den Branchen, die von den Terroranschlägen sehr stark getroffen sind, wie der Luftverkehr, Null-Runden ebenso gerechtfertigt sein wie überdurchschnittliche Abschlüsse in den Unternehmen und Branchen, die trotz gesamtwirtschaftlicher Stagnation hohe Produktivitätsfortschritte erwirtschaften. Ausgehend von der differenzierten Ertragslage der Unternehmen und Branchen wäre auch eine weitere Flexibilisierung der Tarifabschlüsse sinnvoll. Tarifverträge könnten zweistufig ausgestaltet werden und neben der Grundvergütung eine ertragsabhängige Komponente enthalten. Die Tarifparteien sollten sich auf eine allgemeine und für den Durchschnitt der Unternehmen verkraftbare Anhe-

bung der Grundvergütung einigen sowie unternehmens- oder branchenspezifische Zuschläge in Abhängigkeit von der Ertragslage der Unternehmen beschließen.

Finanzpolitik unter Druck

Die Defizitquote wird im Jahr 2002 bei 3% und im Jahr danach um einen halben Prozentpunkt darunter liegen. Die Staatsausgaben werden im Jahr 2002 stärker als das nominale Bruttoinlandsprodukt zunehmen, im Jahr 2003 wird ihr Anstieg immer noch oberhalb des mittelfristig vorgesehenen Ausgabenpfades liegen. Die Staatsquote wird damit am Ende des Prognosezeitraums über ihr heutiges Niveau gestiegen sein. Die Abgabenquote wird trotz der „Steuerreform 2000“ zunehmen, da sowohl Steuern als auch Lohnnebenkosten weiter erhöht werden. Dies ist nicht nur eine deutliche Zielverfehlung gegenüber dem Stabilitätsprogramm 2000, sondern auch gegenüber dem aktualisierten Stabilitätsprogramm vom Dezember 2001.⁴ Trotz höherer Abgabenquote wird die Defizitquote nach der vorliegenden Prognose in diesem Jahr 3% – das Maastricht-Kriterium⁵ – betragen. Im nächsten Jahr besteht damit beim Haushaltsvollzug praktisch kein Spielraum mehr, um auf unerwartete Entwicklungen zu reagieren. Dies ist um so dramatischer, wenn man sich vor Augen führt, dass nicht einmal die in Folge der Terroranschläge beschlossenen Mehraufwendungen für die innere und äußere Sicherheit in Höhe von 1,5 Mrd. Euro (0,15% der Gesamtausgaben) durch Umschichtungen aufgebracht werden können, sondern dauerhafte Steuererhöhungen nach sich ziehen.

⁴ Vgl. hierzu VAN DEUVERDEN, K.: Deutsches Stabilitätsprogramm 2001 – ein Kommentar; in diesem Heft.

⁵ Wenn ein öffentliches Defizit den Referenzwert von 3% überschreitet und dies „...auf ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, oder auf einen schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung zurückzuführen ist“ kann die Zielverfehlung hingenommen werden. (ECOFIN, Verordnung (EG) Nr. 1467/97 vom 7. Juli 1997, Artikel 2). Dabei soll sich „... bei der Prüfung der Frage, ob der Wirtschaftsrückgang schwerwiegend ist, in der Regel als Referenzpunkt“ ein „Rückgang des realen BIP um mindestens 0,75% auf Jahresbasis zugrunde“ gelegt werden. (ECOFIN, Entschluss 97/C 236/01 vom 17. Juni 1997.) Damit ist die hier prognostizierte Wirtschaftsentwicklung noch weit von dem so definierten „schwerwiegenden Wirtschaftsrückgang“ entfernt.

Die prognostizierte Entwicklung der Defizitquote könnte Anlass bieten, einen rigorosen Sparkurs zu fordern und die automatischen Stabilisatoren einzuschränken. Dies wäre vor dem Hintergrund der konjunkturellen Entwicklung aber ein grundlegender Fehler. Die restriktiven Impulse eines rigiden Sparkurses würden die Rezessionsgefahr verschärfen. Was zur Zeit hingegen erforderlich wäre, ist ein Kurs, der die Konjunktur stützt. Auch im Hinblick auf etwaige Vertrauensverluste in den Euro gilt: Sie sind ebenso zu befürchten, wenn die größte europäische Volkswirtschaft noch tiefer abrutscht. Allerdings muss von Seiten der Politik deutlich gemacht werden, dass eine Abkehr vom mittelfristigen Kurs nicht erfolgt und die Konsolidierung energisch vorangetrieben wird.

Die Haushaltskonsolidierung muss dabei in Zukunft vor allem die strukturellen Probleme in den Vordergrund stellen. In einigen Bereichen sind Einsparpotentiale in den letzten Jahren wesentlich stärker genutzt worden als in anderen. Während beispielsweise der Staatskonsum der Gebietskörperschaften in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mit durchschnittlich 0,8% gestiegen ist, nahm er bei den Sozialversicherungen im gleichen Zeitraum um 4,2% p. a. zu. Bei letzteren ist der Zwang zu Einsparungen gering, da entstehende

Defizite über Beitragserhöhungen aufgefangen werden. Die strukturellen Probleme bei den Sozialversicherungen erklären auch, warum eine Begrenzung der Lohnnebenkosten so schwierig ist. Reformen – vor allem im Gesundheitswesen – sind dringend.

Daneben muss auch die Haushaltsstruktur verbessert werden. So verharzt der Anteil der Zinsausgaben am Bruttoinlandsprodukt nach der einmaligen Schuldentilgung im Gefolge der Versteigerung der UMTS-Lizenzen bei knapp 7%. Die Investitionsquote sinkt am Ende des Prognosezeitraums auf 1,7%, und der größte Teil der Staatsausgaben fließt in die monetären Sozialleistungen.

Für eine erfolgreiche Konsolidierung und eine Finanzpolitik, die die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert, sind es die strukturellen Probleme, die gelöst werden müssen.

Arbeitskreis Konjunktur

*(Hans-Ulrich Brautzsch,
Kristina van Deuverden, Ruth Grunert,
Ingrid Haschke, Axel Lindner,
Brigitte Loose, Klaus Weyerstraß
und Udo Ludwig)*

Fiskalische Kosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Ein Fallbeispiel –

Die Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) verschlechtert bekanntermaßen die Beschäftigungschancen im regulären Arbeitsmarkt im Vergleich zur Nichtteilnahme. Dadurch kommt es nicht nur während der Durchführung der Maßnahme zu höheren fiskalischen Kosten im Vergleich zur Arbeitslosigkeit, sondern auch im Anschluss daran sind mehr öffentliche Mittel notwendig, um die im Durchschnitt verlängerte Arbeitslosigkeit zu finanzieren. In diesem Kontext konnten für ein Fallbeispiel Mehrkosten in Höhe von etwa 26 500 Euro ermittelt werden. Davon sind allein mehr als 60% Nachfolgekosten der Maßnahmenteilnahme.

Sollte hingegen eine Maßnahme aus fiskalischer Sicht kostenneutral sein, so müsste sie die

Arbeitslosigkeit im Fallbeispiel um 9,2 Monate verkürzen. Dies dürfte jedoch schwer zu erreichen sein, da während der ABM-Teilnahme kaum Übergänge in eine reguläre Beschäftigung zu beobachten sind, jedoch im Referenzszenario der Nichtteilnahme die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung in diesem Zeitraum relativ hoch sind. Eine strengere Ausrichtung auf Zielgruppen könnte hierbei möglicherweise Abhilfe schaffen.

Kosten der ABM-Teilnahme abhängig von Arbeitslosigkeitsdauer nach der Maßnahme

Die Teilnahme an einer ABM soll die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen verbessern. Dies gilt als das primäre Ziel des zweiten Arbeitsmark-

tes.⁶ In den bisher vorliegenden Studien wurde ABM anhand von Beschäftigungsindikatoren evaluiert. Dazu zählen z. B. die Veränderung der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit⁷ oder die Beschäftigungsquote.⁸ Fiskalische Kriterien wurden bislang jedoch vernachlässigt. Dies wird aber spätestens dann zu einem weiteren wichtigen Evaluationsindikator, wenn die Teilnahme an einer ABM unter dem Gesichtspunkt eines effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel betrachtet wird.

Die Durchführung einer ABM erfordert im Vergleich zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit einen wesentlich höheren Mitteleinsatz.⁹ Aus fiskalischer Sicht wären ABM daher zu rechtfertigen, wenn sie zu einer Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer beitragen. In diesem Fall werden in doppelter Hinsicht öffentliche Mittel freigesetzt. Zum einen kommt es zu einem Einspareffekt durch den verkürzten Bezug von Arbeitslosenunterstützung. Zum anderen werden bei einem früheren Einstieg in Erwerbstätigkeit zusätzlich Steuern und Sozialabgaben abgeführt. Übersteigen diese Einsparungen und zusätzlichen öffentlichen Einnahmen die Kostendifferenz zwischen Arbeitslosigkeit und einer ABM-Teilnahme, hat sich die beschäftigungsschaffende Maßnahme für Fiskus und Beitragszahler als positiv erwiesen.

Jedoch besteht bei der Durchführung der ABM die Gefahr, dass schon allein durch die zumeist zwölfmonatige Dauer der Maßnahme Zeit für die Arbeitssuche verloren wird und sich die Dauer verlängert, die der Teilnehmer außerhalb einer regulären Beschäftigung verbringt. In diesem Fall impliziert die Teilnahme an einer Maßnahme auch in späteren Perioden zusätzliche Kosten.

Keine Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer bei ABM-Teilnahme

Um festzustellen, ob die Teilnahme an einer ABM im Vergleich zu Nichtteilnahme einen Einfluss auf

die Aufnahme einer regulären Beschäftigung hat, wird eine Verlaufsanalyse durchgeführt (vgl. Kasten). Bei einer Verlaufsanalyse werden die Abgänge aus Arbeitslosigkeit bzw. der Verbleib in Arbeitslosigkeit in der Teilnehmer- und in einer vergleichbar abgegrenzten Kontrollgruppe im Zeitverlauf beobachtet. Dies gibt Auskunft über die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit, über Phasen, in denen sie sich schneller oder langsamer abbaut und über den Anteil der Arbeitslosen, der langfristig in Arbeitslosigkeit verbleibt.

In der durchgeführten Cox-Proportional-Hazard-Regression wird der Verlauf der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung für die Teilnehmer- und die Nichtteilnehmergruppe geschätzt (vgl. Abbildung). Die obere Kurve zeigt die Verbleibswahrscheinlichkeit der ABM-Teilnehmer in Arbeitslosigkeit bzw. in ABM im Zeitverlauf. Ein Absinken der Kurve weist auf einen Abgang aus Arbeitslosigkeit bzw. ABM in reguläre Erwerbstätigkeit hin. Die untere gestrichelte Kurve stellt das geschätzte Verbleibsverhalten bei Nichtteilnahme im Zeitverlauf dar. In der Teilnehmergruppe beginnt die Maßnahme aufgrund der methodischen Restriktionen nicht in allen Fällen in der ersten Beobachtungsperiode, sondern zieht sich in einigen Fällen bis zu einem halben Jahr hin. Daher enden die letzten Maßnahmen auch nicht alle im zwölften Beobachtungsmonat, sondern bis zu einem halben Jahr später. Daraus lässt sich für diesen Zeitraum auch die signifikant niedrigere Abgangsrate der Teilnehmer im Vergleich zu den Nichtteilnehmern begründen. Während der Teilnahme an einer ABM ist die Suchaktivität der geförderten Beschäftigten im Vergleich zu der „reinen“ Arbeitslosigkeit eingeschränkt. So sind kaum Abgänge aus der Gruppe während der Maßnahmendauer zu beobachten. Diese steigen erst wieder auf das Niveau der Nichtteilnahme nach Abschluss der Maßnahme, wobei die Abgangsgeschwindigkeit sogar die der Nichtteilnahme übertrifft. Trotz der höheren Abgangsraten in diesem Beobachtungszeitraum kommt es nicht zu einem Unterschreiten der Werte für die Nichtteilnahme. Vielmehr erfolgt erst im vierten Jahr der Beobachtungszeit ein Angleichen der Abgangsraten als auch der absoluten Höhe der Abgänge in Beschäftigung beider Gruppen. Das spricht dafür, dass die Teilnahme an einer ABM zu keinem Zeitpunkt zu einer Verringerung der Arbeits-

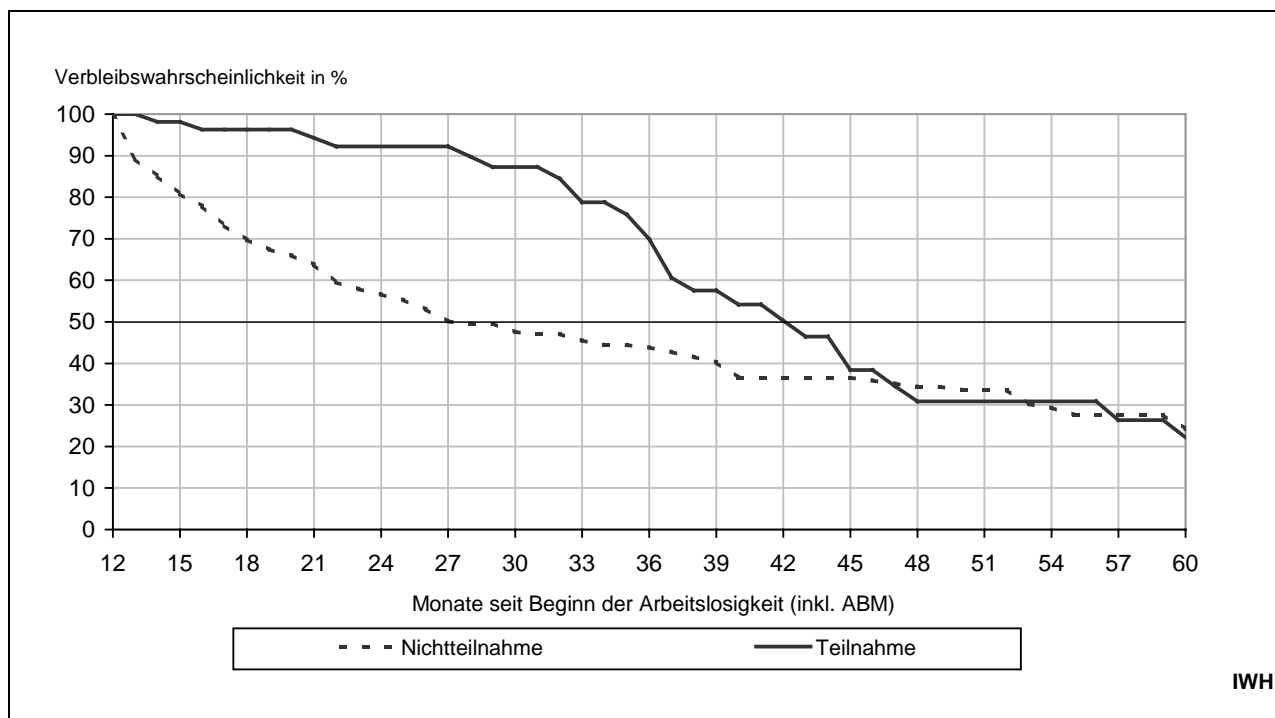
⁶ Vgl. § 260 (1) 2. SGB III.

⁷ Vgl. EICHLER, M.; LECHNER, M.: An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt, in: Labour Economics 2001.

⁸ Vgl. BERGEMANN A. et al.: Multiple Active Labor Market Policy Participation in East Germany. An Assessment of Outcomes, in: Beihefte der Konjunkturpolitik. Heft 51, 2000.

⁹ Vgl. SCHULTZ, B.: Kostenvergleich ABM-Arbeitslosigkeit aus Sicht öffentlicher Haushalte, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 16/1997, S. 13-18.

Abbildung:
Verlauf der Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit (inklusive ABM-Teilnahmedauer) bei Teilnahme und Nichtteilnahme



Quelle: Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt; Berechnungen des IWH.

losigkeitswahrscheinlichkeit im Vergleich zur Nichtteilnahme führt, sondern sie vielmehr vorübergehend verlängert. Nach 1,5 bis 2 Jahren nach der Maßnahmenteilnahme ist dieser Effekt jedoch wieder neutralisiert. Damit ist die Wirkung der Maßnahme mittel- und langfristig nicht mehr beobachtbar.

Einen Grund für dieses Ergebnis stellen die relativ hohen Abgangsraten der Nichtteilnehmer in der anfänglichen Beobachtungsphase dar. Allein in den ersten zwölf Monaten sind mehr als 40% der Nichtteilnehmer aus der Arbeitslosigkeit abgegangen und haben eine Beschäftigung aufgenommen. In der Teilnehmergruppe sind zu diesem Zeitpunkt jedoch erst knapp 10% ausgeschieden. So ist es schon aufgrund dessen praktisch fast unmöglich, eine Verkürzung der Arbeitslosigkeit selbst bei vergleichsweise hohen Übergängen der Teilnehmer in Beschäftigung nach der Maßnahme zu erreichen.

Kostenanalyse: Problematische Datenlage und daraus folgende Restriktionen

Die empirischen Ergebnisse über das Abgangsverhalten bei Teilnahme und Nichtteilnahme an einer

ABM bilden die Grundlage für die fiskalische Kostenanalyse. Diese ist jedoch nur unter bestimmten Prämissen möglich. Einschränkungen bestehen insbesondere durch die nur sehr bedingte Verfügbarkeit von Einkommensdaten während der ABM und nach dem Wiedereintritt in den regulären Arbeitsmarkt.

Aufgrund dieser Problemlage ist es unumgänglich, durch das Setzen von Annahmen die Informationsdefizite zu umgehen. Das führt dazu, dass eine Kostenberechnung nur in Form einer Fallstudie durchgeführt werden kann und schließt somit die Hochrechnung auf die Gesamtkosten aus.

Die Aufspaltung der Kosten je ABM-Teilnehmer liegt für 1996 vor (vgl. Tabelle 1). 1996 betrugen die Gesamtkosten je ABM-Teilnehmer in Ostdeutschland 23 391 Euro je Teilnahmejahr. Die Lohnsubventionierung durch die Bundesanstalt für Arbeit (BA) betrug 74,7% an den Gesamtkosten. Der Träger brachte Eigenmittel in Höhe von 18,6% der Gesamtkosten selbst ein.

In der Tabelle 2 werden anhand einer Fallstudie exemplarisch für eine Person die fiskalischen Kosten bzw. Einnahmen bei Maßnahmenteilnahme im Vergleich zur Nichtteilnahme dargestellt. Als

Tabelle 1:
Kostenstruktur ABM in Ostdeutschland 1996

	Absolute Werte Euro je Teil- nehmer	Relative Werte in %
Gesamtkosten	23 391	100,0
BA	18 253	
davon:		78,0
- Lohnsubventionen	17 473	74,7
- Kredite	1	0,0
- Sachkostenzuschuss	780	3,3
Landeszuschuss		
Sachmittel	780	3,3
Eigenmittel Träger	4 358	18,6

Quelle: Kostenvergleich ABM vs. Arbeitslosigkeit 1996 des IAB; Berechnungen des IWH.

Tabelle 2:
Fallbeispiel fiskalisch relevante Kostengrößen
für einen unverheirateten ABM-Teilnehmer ohne
Kinder, 1999
- in Euro -

Gesamtkosten ^a	22 110
darunter:	
BA-Ausgaben	17 254
Lohnsubvention ^a	16 516
Bruttolohn ^a	13 661
Sozialversicherungsbeiträge ^a	5 601
Steuern ^b	2 487
Anspruch auf Arbeitslosengeld	5 876
Anspruch auf Arbeitslosenhilfe	5 184

^a Berechnet auf der Grundlage der Struktur von 1996, Nettolohnberechnung Steuerklasse I/0. – ^b Lohnsteuer und Verbrauchssteuern geschätzt (Sparquote 10%).

Quelle: ANBA, Kostenvergleich ABM vs. Arbeitslosigkeit 1996 des IAB; Berechnungen des IWH.

Beispiel wird eine unverheiratete Person unter 45 Jahren ohne Kinder zu Grunde gelegt. Es wird davon ausgegangen, dass diese Person im Fall der Teilnahme nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit sofort in die Maßnahme eintritt und dort ein Jahr verbleibt. Im Fall der Nichtteilnahme läuft das Arbeitslosengeld nach den ersten 12 Monaten Arbeitslosigkeit aus und die Person erhält im Anschluss daran Arbeitslosenhilfe. Für Beschäftigungszeiten im Vorfeld der Arbeitslosigkeit bzw. im Anschluss wird sowohl bei Teilnahme als auch

Nichtteilnahme die gleiche Lohnhöhe wie während der ABM angenommen, da keine anderen Hinweise auf die Einkommenshöhe vorliegen.¹⁰ Die Lohnhöhe in der ABM wird aufgrund der Kostenstruktur von 1996 für das Beispieljahr 1999 errechnet. Dazu werden die BA-Ausgaben je Teilnehmern mittels der jährlichen Gesamtausgaben 1999 und der durchschnittlichen Teilnehmerzahl in diesem Jahr errechnet.

Die Arbeitslosigkeit endet mit dem Übergang in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis. Als Zeitpunkt für diesen Übergang wird das 50%-Niveau (Median-Wert) – der Durchschnittsteilnehmer bzw. Durchschnittsnichtteilnehmer – der Verbleibswahrscheinlichkeit aus der Cox-Proportional-Hazard-Regression angenommen (vgl. in Abbildung die 50%-Linie der Verbleibswahrscheinlichkeit). Für dieses typische Beispiel erfolgt der Abgang aus Arbeitslosigkeit im Fall der ABM-Teilnahme nach 42 Monaten in Arbeitslosigkeit bzw. ABM. Der Übergang in Beschäftigung bei Nichtteilnahme gelingt hingegen schon nach einer Gesamtarbeitslosigkeitsdauer von 27 Monaten. Dies entspricht einer Verkürzung des Verbleibs in Arbeitslosigkeit um 15 Monate.

Folgekosten der ABM-Teilnahme größer als direkte Maßnahmekosten

In den ersten 12 Monaten Arbeitslosigkeit gibt es hinsichtlich der Kosten aufgrund der gewählten Annahmen¹¹ zwischen Teilnahme und Nichtteilnahme keine Unterschiede.

Mit Eintritt in die ABM entstehen Kosten in Höhe von 22 110 Euro. Von den Maßnahmekosten lässt sich jedoch ein Teil der Kosten aufgrund von fiskalisch wirksamen Rückflüssen abrechnen. Dazu gehören die Steuern in Höhe von 2 487 Euro und die Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 5 601 Euro. Indirekte Rückflüsse durch Multiplikatoreffekte sowie Wertschöpfungsaspekte werden

¹⁰ Bei dieser Annahme wird davon ausgegangen, dass das erzielte Entgelt in der ABM die relative Einkommensposition des Teilnehmers in etwa widerspiegelt. Die Einkommensposition hängt dabei von dem Produktivitätspotential (Qualifizierungen, Fähigkeiten etc.) ab. Eine reguläre Beschäftigung würde unter dieser Prämisse zu einem ähnlichen Einkommen führen.

¹¹ Es werden nur Teilnehmer und Nichtteilnehmer evaluiert, die mindestens 12 Monate arbeitslos sind.

Tabelle 3:
Nettokosten, Maßnahmekosten und Folgekosten der
ABM-Teilnahme
- in Euro -

Nettogrößen	
Arbeitslosengeld je Jahr*	5 030
Arbeitslosenhilfe je Jahr*	4 438
ABM-Kosten je Jahr**	14 022
Maßnahmekosten	
ABM-Nettokosten ./ Netto- Arbeitslosenhilfe je Jahr	9 584
Folgekosten	
Netto-Arbeitslosengeld ./ Netto- Arbeitslosenhilfe (2 Monate)	99
Netto-Arbeitslosengeld + Minder- einnahmen (Steuern + SV) (4 Monate)	4 372
Netto-Arbeitslosenhilfe + Minder- einnahmen (Steuern + SV) (12 Monate)	12 526
Maßnahmемehrkosten + Folgekosten	26 581

*Arbeitslosengeld bzw. -hilfe vermindert um die Rückflüsse in die öffentliche Hand in Form von Verbrauchssteuern bei einer angenommenen Sparquote von 10%. – **ABM-Kosten vermindert um die Rückflüsse in Form von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen

Quelle: Berechnungen des IWH, basierend auf Annahmen und Tabelle 2.

nicht berücksichtigt.¹² Daraus ergeben sich öffentliche Nettokosten in Höhe von 14 022 Euro. Vergleicht man diese mit den Netto-Arbeitslosigkeitskosten in Höhe von 4 438 Euro, so ergeben sich tatsächliche Maßnahmekosten in Höhe von 9 584 Euro im Vergleich zur Arbeitslosigkeit.

Für die dynamische Betrachtung von Kosten und potentiellen Rückflüssen werden auch die

¹² Zusätzlich könnte man versuchen, die während der ABM entstandene Wertschöpfung mit einfließen zu lassen. Eine Untersuchung des IWH 1996 (vgl. SCHULTZ, B.: Förderanreize im Widerspruch zu qualifikatorischen Zielen von Beschäftigungsmaßnahmen? in: IWH, Wirtschaft im Wandel 8/1997, S. 11) ergab für den Bereich Garten- und Landschaftsbau im zweiten Arbeitsmarkt eine rein produktions-technisch möglich Wertschöpfung von 1/3 bzw. eine Arbeitsproduktivität von 1/8 im Vergleich zum ersten Arbeitsmarkt. Allerdings gilt zusätzlich zu beachten, dass in ABM Leistungen erbracht werden sollen, die ansonsten nicht nachgefragt werden würden (Zusätzlichkeitsprinzip). Diese hätten in einer Marktwirtschaft einen Marktpreis von Null. Aus diesem Grund ist es äußerst schwierig, die in der ABM erstellten Leistungen fiskalisch zu bewerten. Daher wird auf eine Quantifizierung der Wertschöpfung verzichtet.

nachfolgenden Perioden betrachtet. Nach Abschluss der Maßnahme kommt es im Beispiel zu einer erneuten Arbeitslosigkeit. Das Arbeitslosengeld beträgt 60%¹³ des vorherigen „pauschalieren“ Nettoentgelts. Dies sind im Fallbeispiel 490 Euro je Monat.¹⁴ Ohne ABM-Teilnahme wäre der Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgelaufen und die Arbeitslosenhilfe würde einsetzen. Daher kann auch die Differenz in Höhe von jährlich 592 Euro zwischen Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe als zusätzlicher Kostenfaktor betrachtet werden. Diese Kosten entstehen für zwei Monate, da nach dieser Zeit im Fall der Nichtteilnahme eine Beschäftigung aufgenommen wurde, somit die Arbeitslosenhilfekosten entfallen und Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen durch die öffentliche Hand realisiert werden. Im Fall der Teilnahme wird für weitere 4 Monate Arbeitslosengeld bezogen. Daraus ergeben sich bis zu diesem Zeitpunkt weitere zusätzliche Kosten in Höhe von 4 471 Euro.

Nach Ablauf des Anspruchs auf Arbeitslosengeld wird Arbeitslosenhilfe gezahlt. Sie beträgt 53 %¹⁵ des vorherigen „pauschalieren“ Nettoentgelts, 432 Euro je Monat.¹⁶ Das verursacht in diesem Beispiel zusätzliche öffentlichen Kosten für weitere zwölf Monate. Zusammen mit den entgangenen Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen im Beschäftigungsfall führt dies zu Mehrkosten in Höhe von 12 526 Euro.

Daraus ergibt sich in diesem Fallbeispiel eine fiskalische Gesamtkostenbelastung für die Teilnahme an einer ABM im Vergleich zur Nichtteilnahme von 26 581 Euro über den gesamten Beobachtungszeitraum. Damit sind unter den hier gemachten Annahmen die Folgekosten der ABM-Teilnahme 1,8 mal so hoch wie die direkte Kostenbelastung während der ABM.

Um wie viel müsste eine ABM die Arbeitslosigkeit verkürzen, um kostenneutral zu sein?

Wenngleich die empirischen Ergebnisse auf eine durchschnittliche Verlängerung der Arbeitslosigkeitsdauer und damit auf eine Mehrkostenbelas-

¹³ Vgl. § 129 SGB III.

¹⁴ Arbeitslosengeld ohne Korrektur durch Steuerrückflüsse.

¹⁵ Vgl. § 195 SGB III.

¹⁶ Arbeitslosenhilfe ohne Korrektur durch Steuerrückflüsse.

Evaluationsproblem

Mikroökonomische Evaluationsstudien zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden durchgeführt, um den kausalen Effekt einer Teilnahme im Hinblick auf ihr primäres Ziel – der Verbesserung der Wiederbeschäftigungschancen – zu bestimmen.

Um eine genaue Abschätzung dieser Wirkung vorzunehmen, müsste idealerweise die Situation der Teilnahme der hypothetischen Situation einer Nichtteilnahme der gleichen Person gegenübergestellt werden. In diesem Fall könnte der Unterschied im Beschäftigungsstatus direkt beobachtet werden. Jedoch sind für ein und dieselbe Person die beiden Ereignisse – Teilnahme und Nichtteilnahme – nicht zur selben Zeit beobachtbar. Daher wird der Effekt der Nichtteilnahme über Vergleichsgrößen nachgebildet und daraus der Erfolg der Teilnahme gemessen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich Teilnehmer und Nichtteilnehmer in der Regel hinsichtlich erfolgsrelevanter Merkmale voneinander unterscheiden. Zu diesem als Selektionsverzerrung bezeichneten methodischen Problem kommt es z. B. aufgrund der Zielgruppenorientierung bei der Zuweisung der Teilnehmer durch das Arbeitsamt oder aufgrund des eigenen Engagements der Teilnehmer. Selektionsverzerrungen sind nur zum Teil durch beobachtbare Merkmale zu erklären. Der unerklärte Teil von Selektionsverzerrungen ist im Idealfall zu vernachlässigen, alternativ kann er z. B. als Basisdifferenz zwischen Teilnehmer- und geschätzter Nichtteilnahme kontrolliert werden. Um dem Problem der beobachtbaren Selektionsverzerrung zu begegnen, wird in dieser Studie die Nichtteilnehmergruppe der Teilnehmergruppe im Vorfeld der Maßnahmenteilnahme angepasst, indem nur Teilnehmer untersucht werden, die mindestens zwölf Monate vor der Maßnahme arbeitslos waren. Außerdem werden keine Teilnehmer mit „Maßnahmekarrieren“ zugelassen und damit die Wirkung von anderen Maßnahmen ausgeschlossen. Für die Gruppe der Nichtteilnehmer ist das Selektionskriterium, dass sie mindestens zwölf Monate arbeitslos (langzeitarbeitslos) sein müssen.

Für die Untersuchung werden die Daten der Wellen 1997 bis 1999 des Arbeitsmarktmontors Sachsen-Anhalt (AMM S-A) verwendet. Alle Personen in Teilnehmer- und Nichtteilnehmergruppe sind im gesamten Untersuchungszeitraum von 1990 bis 1999 zwischen 25 und 55 Jahre alt. Nach dieser ersten Selektionskorrektur stehen für die Evaluation 97 Beobachtungen bei der Teilnehmergruppe (ABM/SAM^a) und 268 Beobachtungen bei der Nichtteilnehmergruppe (arbeitslos) zur Verfügung. Zusätzlich werden in beiden Gruppen auf die Einflüsse von Schul- und Berufsausbildung, Alter, Geschlecht, dem Beginn der Arbeitslosigkeit, der regionalen Zuordnung und der jeweiligen Struktur der Erwerbsvorgeschichte kontrolliert. Die abhängige Variable ist die Arbeitslosigkeitsdauer (inklusive der Maßnahmendauer bei den Teilnehmern). Als Erfolgskriterium gilt der Übergang in die Erwerbstätigkeit als abhängig Beschäftigter in Voll- und Teilzeit oder in Selbständigkeit. Die Maßnahmeeffekte werden mit Hilfe einer Cox-Proportional-Hazard-Regression^b ermittelt. Dieses Verfahren ist geeignet, unter Berücksichtigung von zensierten Daten (nicht abgeschlossenen Spells) Abgangs- bzw. Verbleibswahrscheinlichkeiten adäquat zu bestimmen.

^a Die Teilnahme an einer ABM werden im AMM S-A zusammen mit der Teilnahme an einer Strukturanpassungsmaßnahme (SAM) erfasst. SAM sind ebenso wie ABM von der BA geförderte Beschäftigungsverhältnisse, die ihren Schwerpunkt in der Umweltsanierung und den sozialen Diensten haben.

^b Die Cox-Proportional-Hazard-Regression ist eine multivariate Erweiterung des Kaplan-Meier-Verfahrens. Vgl. dazu auch SCHNEIDER, H.: Verweildaueranalyse mit GAUSS. Frankfurt 1991, S. 136 f. – GREENE, W.: LIMDEP. User's Manual. New York 1995, S. 709 ff.

tung der öffentlichen Haushalte im Vergleich zur Nichtteilnahme hinweisen, so soll dennoch nicht versäumt werden, in einer hypothetischen Analyse aufzuzeigen, ab wann von einer erfolgreichen Maß-

nahmenteilnahme ausgegangen werden kann. Geprüft wird also, um wie viel die Teilnahme an einer Maßnahme die Arbeitslosigkeitsdauer verringern müsste, um aus fiskalischer Sicht effizient zu sein.

Ein geeigneter Indikator dafür ist der Break-Even-Wert. Der Break-Even kennzeichnet die Schwelle, ab dem eine Investition sich rentiert, in diesem Fall aus fiskalischer Sicht.

So führt z. B. ein einmonatiger früherer Übergang in Beschäftigung im Vergleich zur Nichtteilnahme bei einem angenommenen vorherigen Bezug von Arbeitslosenhilfe im Fallbeispiel zu fiskalischen Einsparungen in Höhe von 370 Euro und Einnahmen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von 674 Euro. Vergleicht man diese mit den Zusatzkosten der ABM in Höhe von 9 584 Euro je Jahr, so würde sich eine notwendige Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer im Vergleich zur Nichtteilnahme von 9,2 Monaten ergeben, um den Break-Even zu erreichen.

Zielgruppenorientierung verstärken

ABM verlängern im Mittel die Arbeitslosigkeit der Teilnehmer im Vergleich zur Nichtteilnahme und verursachen damit aus fiskalischer Sicht wesentlich höhere Kosten. Daher gilt es zu fragen, ob es hinreichende Gründe gibt, die diese Mehrkosten rechtfertigen. Einige sozialpolitische Aspekte dürften dafür sprechen, andere wirtschaftspolitische hingegen eher nicht.

Weniger kontrovers wäre dies aus fiskalischer Sicht, wenn die Maßnahmekosten sich selbst amortisieren würden, indem durch die ABM-Teilnahme

die Beschäftigungschancen im ersten Arbeitsmarkt verbessert und die Arbeitslosigkeit verkürzt würde. Allerdings dürfte die dazu notwendige Verringerung der Arbeitslosigkeitsdauer von einem $\frac{3}{4}$ Jahr selbst bei einer sehr erfolgreichen Maßnahmenteilnahme nicht erreichbar sein. Gerade zu Beginn des Untersuchungszeitraumes – während die Teilnehmer in der Maßnahme sind und verhältnismäßig geringe Abgangsraten aufweisen – sind die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung relativ hoch und geben der Nichtteilnehmergruppe einen signifikanten Vorsprung (vgl. Abbildung). Ein kurzfristiges Aufholen bzw. sogar notwendiges Verkürzen der mittleren Arbeitslosigkeitsdauer nach der ABM wird dadurch unmöglich. Eine Lösung aus diesem Dilemma bietet möglicherweise eine Zielgruppenorientierung, die noch stärker als bisher auf Personen orientiert ist, die durch ein besonderes langanhaltendes Beharrungsvermögen in Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind. Dies ist die Gruppe von Arbeitslosen, die ohne staatliche Hilfe besonders schwer in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren ist.¹⁷ Ein Maßnahmeeffekt in Form einer höheren Beschäftigungswahrscheinlichkeit könnte in diesem Fall eher erfolgswirksam werden.

Birgit Schultz
(*bsc@iwh-halle.de*)

Weiterhin hohes Risikopotenzial für Finanzkrisen in mehreren mittel- und osteuropäischen Ländern

Seit Mitte der neunziger Jahre brachen in den Ländern Mittel- und Osteuropas mehrere Finanzkrisen aus. Darunter waren mit Bulgarien, Rumänien und der Tschechischen Republik auch Länder, mit denen die EU Beitrittsverhandlungen führt. Die Krisenprävention ist nicht zuletzt wegen der Wachstumsverluste für die betroffenen Länder und der ökonomischen Ansteckungseffekte für die westeuropäischen Länder bedeutsam. Deshalb kommt einem Frühwarnsystem zur rechtzeitigen Erkennung von Krisenpotenzialen in den zukünftigen Mitgliedsländer eine hohe Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund führt das IWH regelmä-

ßig Untersuchungen des Risikopotenzials für Finanzkrisen für ausgewählte mittel- und osteuropäischen Länder sowie für die Türkei und Russland durch.

Seit Anfang 1999 lassen sich in den meisten Ländern dieser Region zwei unterschiedliche Phasen in der Entwicklung des Risikopotenzials unterscheiden. Im Zuge der Russlandkrise im August 1998 war in den mittel- und osteuropäischen Ländern aufgrund der Ansteckungs- und Übertra-

¹⁷ Die Verbleibswahrscheinlichkeitskurve der Nichtteilnahme würde sich in der Abbildung nach oben verschieben.

gungseffekte durchgängig eine Zunahme des Risikopotenzials zu beobachten. Nach dem Auslaufen dieser Effekte reduzierte sich die Anfälligkeit in den meisten Ländern deutlich. Seit Mitte 2000 führte ein schwächeres außenwirtschaftliches Umfeld in der Mehrzahl der Länder zu einem erneuten Anstieg des Gefährdungspotenzials, der dringenden wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf signalisiert.

Finanzkrisen und EU-Beitritt

Seit Mitte der neunziger Jahre brachen in zahlreichen Ländern Mittel- und Osteuropas und in anderen Ländern, die den Beitritt zur Europäischen Union (EU) anstreben, Finanzkrisen aus: in Bulgarien im Februar 1997, in Rumänien im Januar 1997 und im März 1999, in der Tschechischen Republik im Mai 1997 und in Russland und der Ukraine im August 1998. Die jüngste Krise trat im November 2000 in der Türkei auf. Finanzkrisen bringen erfahrungsgemäß erhebliche Kosten für das betroffene Land mit sich. Zudem können die Ansteckungs- und Übertragungseffekte einer Krise auch auf andere Länder übergreifen. Im Falle einer Finanzkrise in einem mittel- und osteuropäischen Land wären die Folgen, wie schon im Zuge der Russlandkrise im August 1998, wohl auch in den Ländern der EU zu spüren. Daneben würde eine Finanzkrise in der Vorbereitungsphase auf den EU-Beitritt die Chancen für die Länder auf einen baldigen Beitritt zunichte machen. Aber selbst nach dem erfolgten Beitritt bietet die Mitgliedschaft in der EU keinen automatischen Schutz gegen eine Finanzkrise. Insgesamt kommt somit einer Vermeidung von Krisen in den zukünftigen neuen Mitgliedsländern der EU eine erhebliche Bedeutung zu.

Signalansatz als Frühwarnmodell

Das IWH untersucht regelmäßig die Entwicklung des Risikopotenzials für Finanzkrisen anhand des Signalansatzes in den mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidatenländern zur EU sowie in Kroatien, Russland und in der Türkei.¹⁸ Als Ergebnis

diverser Testverfahren haben sich 14 Indikatoren mit guten Prognoseeigenschaften herauskristallisiert (vgl. Abbildung 1).¹⁹ Zu den besten Indikatoren, um das Risikopotenzial für eine Finanzkrise zu bestimmen, zählen die Exporte und die Devisenreserven.

Die Grundidee des Signalansatzes ist, dass die Indikatoren bei Überschreiten eines individuellen, empirisch festgelegten Schwellenwertes, Signale aussenden. Die Signale werden als Risikopotenzial gedeutet. Nach einem bestimmten Gewichtungsschema werden die Einzelindikatoren zu einem Gesamtindikator zusammengefasst. In die Gewichtung fließen die Prognosegüte eines Indikators, die Stärke und der Zeitpunkt des Signals ein. Damit wird im Vergleich zur Einzelbetrachtung der Indikatoren eine differenziertere Einschätzung der Krisenanfälligkeit eines Landes möglich.

Entwicklung der Signaltätigkeit seit 1999

Bei den Untersuchungen des Risikopotenzials mit Hilfe des Gesamtindikators zwischen Anfang 1999 und Juni 2001 lassen sich zwei Phasen unterscheiden. Die erste Phase, die den Zeitraum zwischen Januar 1999 bis etwa Mitte 2000 umfasst, war von einer relativ gleichlaufenden Entwicklung des Gesamtindikatorenverlaufs gekennzeichnet. Nachdem zu Jahresbeginn 1999 in fast allen Ländern als Folge der Asien- und der Russlandkrise eine hohe Signaltätigkeit beobachtet werden konnte, war seit der zweiten Jahreshälfte 1999 eine deutliche Entspannung zu beobachten. Der einsetzende Aufschwung in den Krisenländern und in Westeuropa führte auch bei den mittel- und osteuropäischen Ländern zu kräftigen Erholungstendenzen.

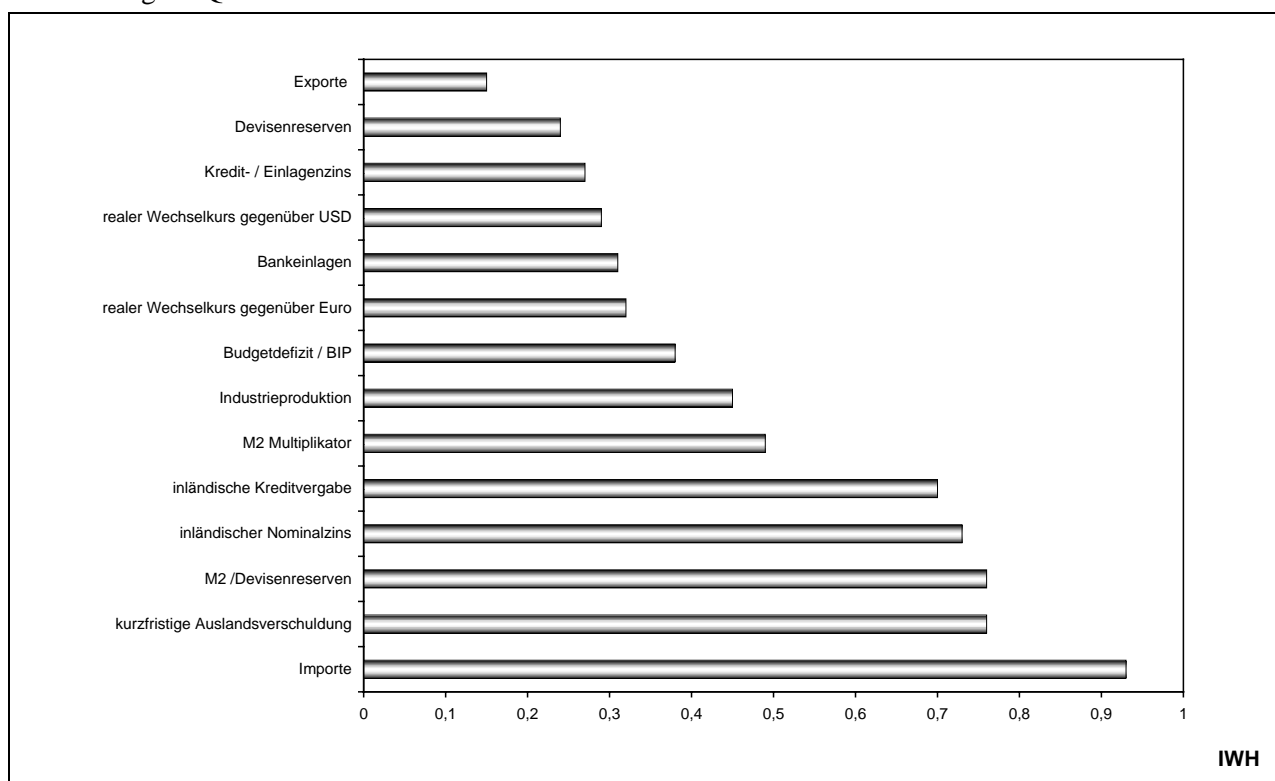
Im Verlauf des Jahres 2000 setzte hingegen eine zunehmende Differenzierung in der Entwicklung der Risikopotenziale ein. Hinsichtlich der Entwicklung des Gesamtindikators lassen sich drei Ländergruppen unterscheiden: Die erste Gruppe

Governors of the Federal Reserve System. International Finance Discussion Paper No. 544. Washington, D.C.

¹⁸ Der Signalansatz wurde von Kaminsky und Reinhart (1996) entwickelt und seitdem überwiegend auf Länder in Asien und Südamerika angewendet. Vgl. KAMINSKY, G. L.; REINHART, C. M.: The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems: Board of

¹⁹ Die Testverfahren werden ausführlich dargestellt in BRÜGGEMANN, A.; LINNE, T.: Weiterentwicklung und Anwendung eines Frühwarnindikatorensystems zur Betrachtung und Bewertung von Finanzkrisen in EU-Beitrittskandidatenländern und ausgewählten Staaten Mittel- und Osteuropas. IWH-Sonderheft 1/2002.

Abbildung 1:
Noise-to-Signal-Quotienten der verschiedenen Indikatoren



Anmerkung: Der *Noise-to-Signal-Quotient* bestimmt die Prognosequalität eines Indikators. Der Quotient wird berechnet als das Verhältnis zwischen schlechten und guten Signalen, die ein Indikator aussendet. Je kleiner der Quotient, um so besser ist die Fähigkeit eines Indikators, eine drohende Krise anzuzeigen. Ist der Quotient kleiner als eins, handelt es sich um einen relativ guten Indikator, weil die Anzahl der schlechten Signale geringer ist als die Anzahl der guten. Umgekehrt verhält es sich, wenn der Quotient über eins liegt.

Quelle: Berechnungen des IWH.

umfasst jene Länder, deren Gesamtindikator im Juni 2001 gegenüber Juni 2000 anstieg. Der zweiten Gruppe gehören Länder an, bei denen sich das Risikopotenzial im gleichen Zeitraum verringerte, während für die dritte Gruppe das Risikopotenzial nahezu unverändert blieb.

Eine Zunahme des Risikopotenzials seit Juni 2000 war in Kroatien, Polen, Russland, der Tschechischen Republik, der Türkei und Ungarn zu verzeichnen (vgl. Abbildung 2). In Kroatien war die starke Zunahme des Budgetdefizits auf rund 5% des BIP im ersten Halbjahr 2001 und die merkliche reale Aufwertung der Kuna gegenüber dem Euro für den Anstieg des Gesamtindikators verantwortlich. Hinzu kam noch ein durch starkes Importwachstum verursachtes Handelsbilanzdefizits, das im Juli 2001 rund 24% des BIP betrug. In Russland wirkte die reale Aufwertung des Rubel gegenüber dem Euro und die gesunkene Industrieproduktion risikoe erhöhend. Deutliche Signale wurden durch den Rückgang der Bankeinlagen

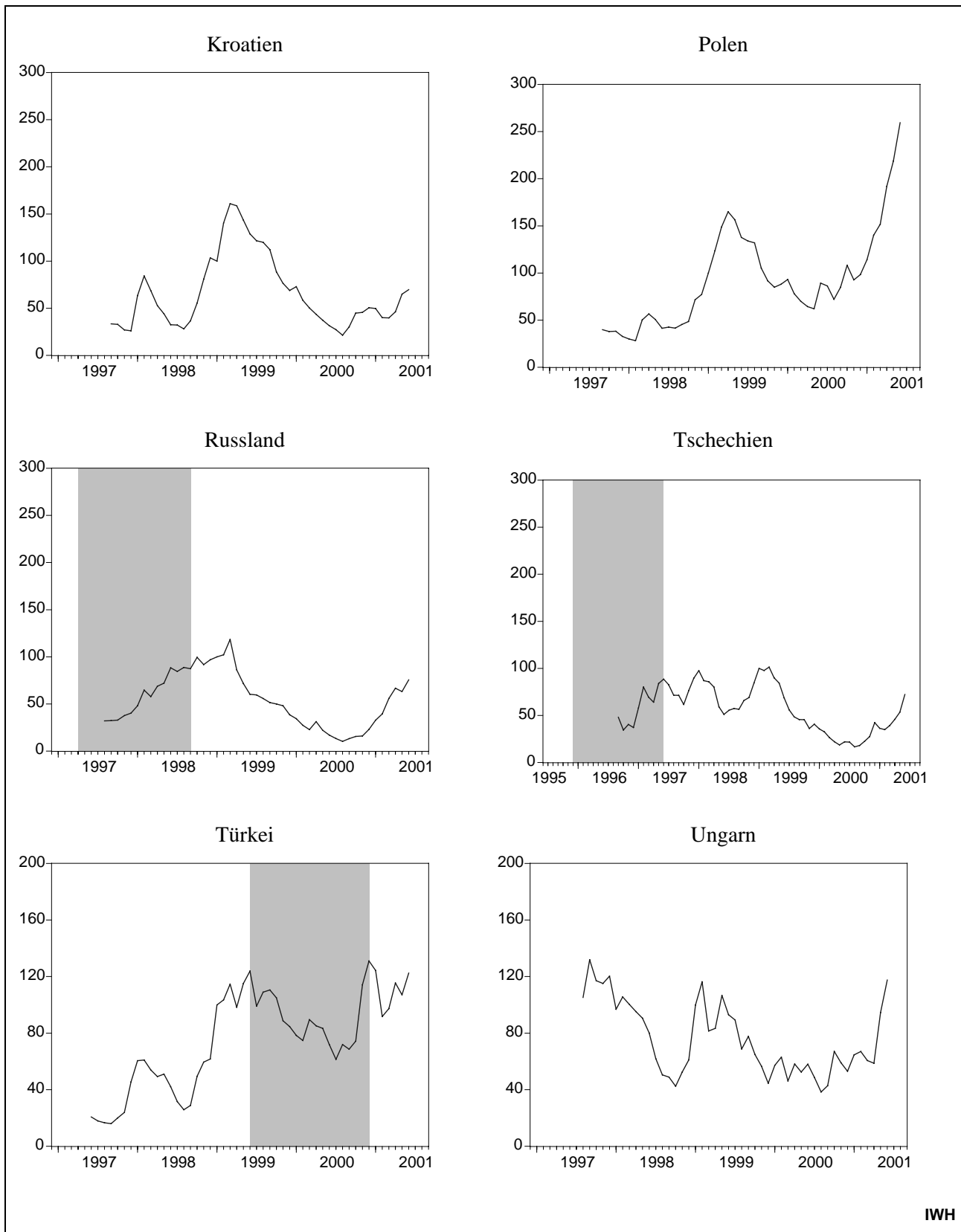
der privaten Haushalte ausgelöst. Dies deutete auf ein gesunkenes Vertrauen der Bevölkerung in die Stabilität des Bankensystems hin.

Polen²⁰, die Tschechische Republik und Ungarn wurden aufgrund der engen Handelsverflechtungen mit den Ländern der EU besonders stark von den Übertragungseffekten der sich abschwächenden westeuropäischen Konjunktur getroffen; in allen drei Ländern war eine markante Verschlechterung der außenwirtschaftlichen Indikatoren feststellbar. Zudem wurde in Polen durch die Hochzinspolitik der Nationalbank die Inlandsnachfrage so stark gedrosselt, dass geringere Steuereinnahmen und zinsbedingte Mehrausgaben zu einem Anwachsen des Budgetdefizits führten. In Tschechien war auch die Ausweitung des konsolidierten Budgetdefizits bis auf knapp 11% im

²⁰ Vgl. BRÜGGEMANN, A.; LINNE, T.: Konjunkturschwäche erreicht auch Mittel- und Osteuropa – Problemfall Polen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 12/2001, S. 281-284.

Abbildung 2:

Übersicht der Länder mit einer Verschlechterung des Gesamtindikators im Juni 2001 gegenüber Juni 2000

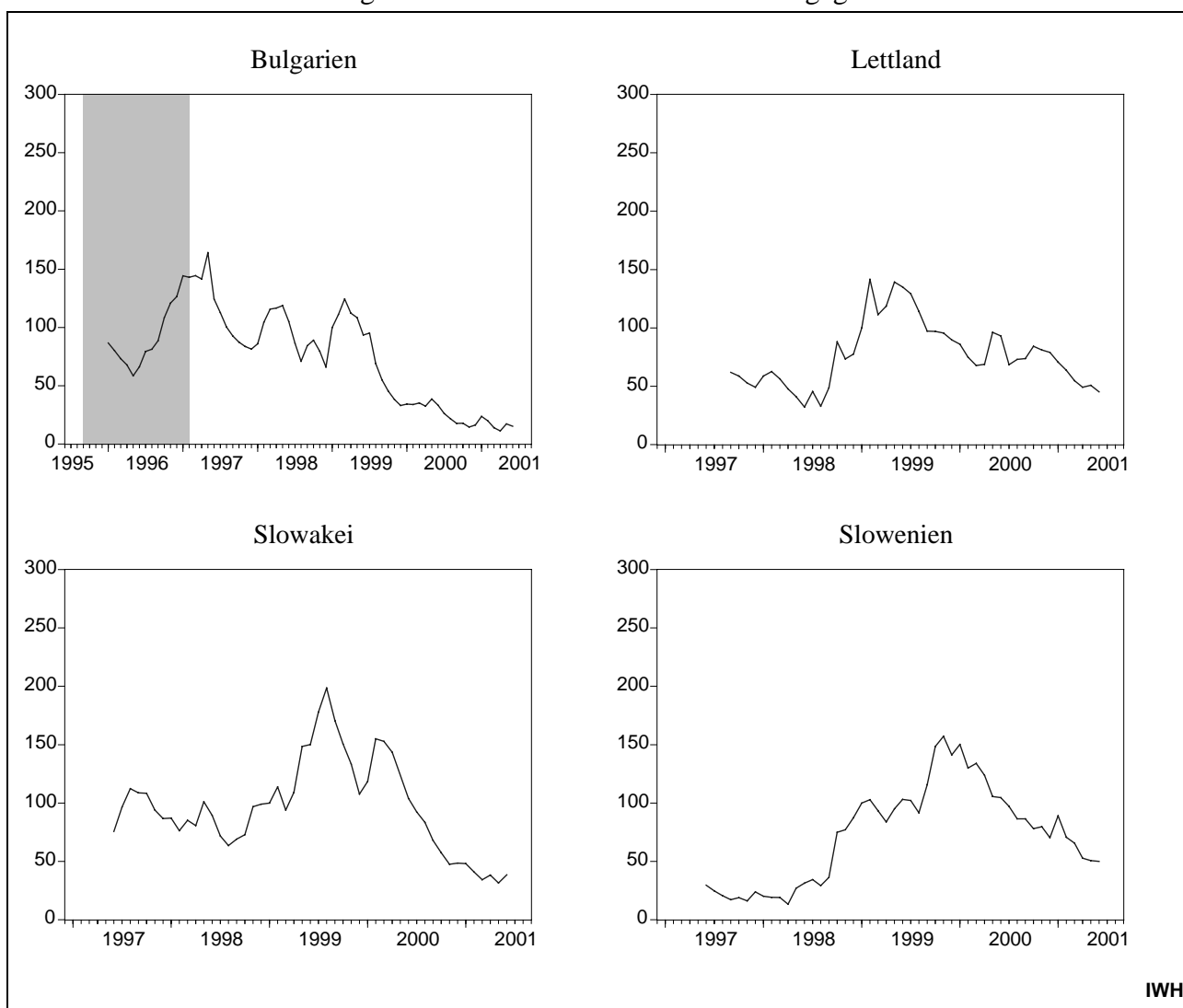


Anmerkung: Der Gesamtindikator ist normalisiert, sodass 1999:1 = 100 ist. Die schattierten Flächen markieren das 18-Monats-Zeitfenster vor einer Krise.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Abbildung 3:

Länder mit einer Verbesserung des Gesamtindikators im Juni 2001 gegenüber Juni 2000



Anmerkung: Der Gesamtindikator ist normalisiert, sodass 1999:1 = 100 ist. Die schattierte Fläche markiert das 18-Monats-Zeitfenster vor der Krise.

Quelle: Berechnungen des IWH.

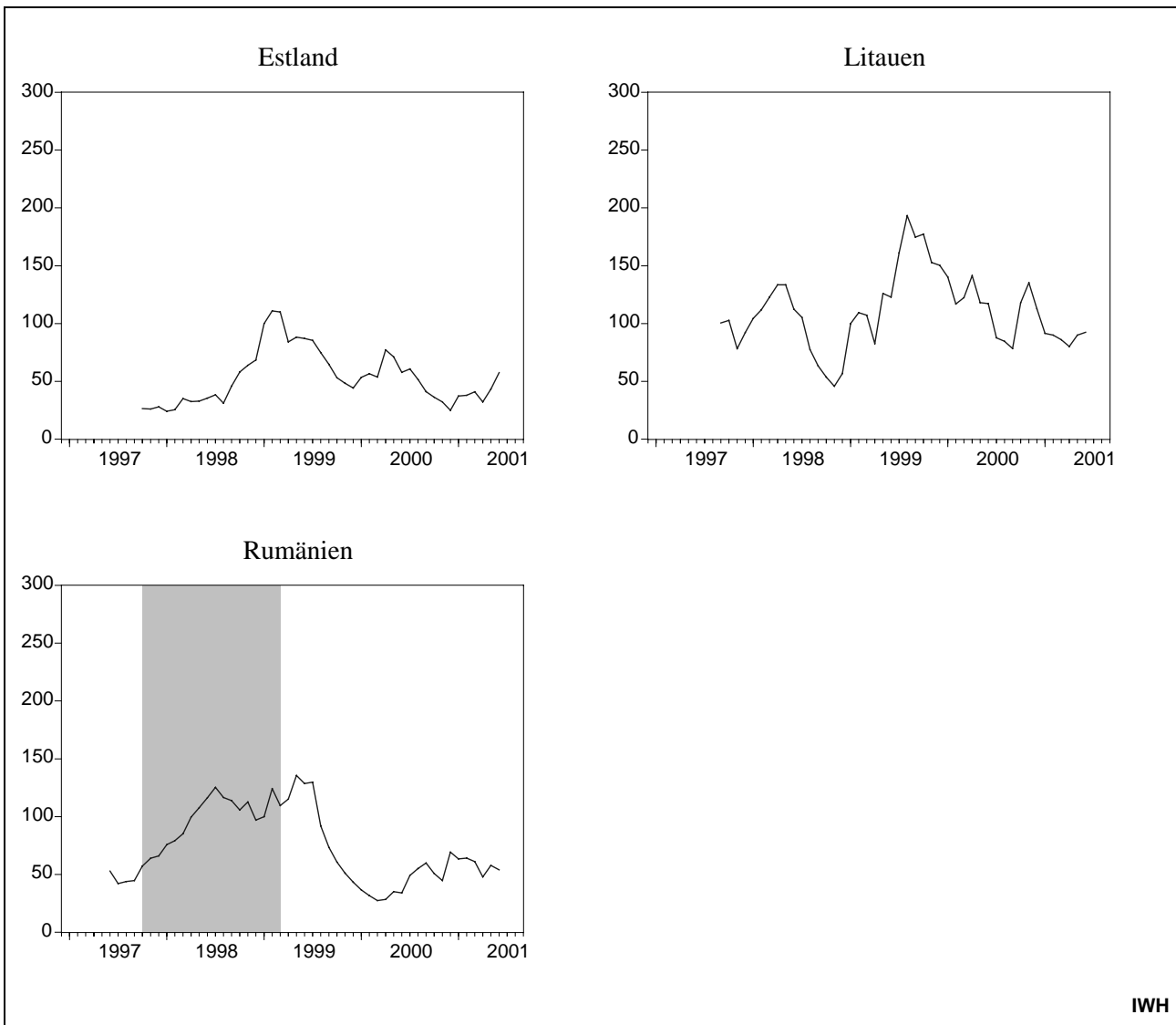
Jahr 2001 ein bedeutendes Element für die Zunahme des Risikopotenzials. Die Verschlechterung der Budgetsituation ging allerdings teilweise auf die Einbeziehung bestehender Defizite in zuvor nicht veröffentlichten Schattenhaushalten zurück, sodass mit dieser Maßnahme lediglich das Risiko offengelegt wurde, das tatsächlich schon vorher bestand. In der Türkei stieg die Anfälligkeit gegenüber Finanzkrisen schon seit Mitte 1998 deutlich an. Verantwortlich hierfür waren in erster Linie die Indikatoren, die dem Bankenbereich zuzuordnen sind. Unmittelbarer Auslöser für die Krise im November 2000 waren Liquiditätspässe der Banken. Seitdem verharrt der Gesamt-

indikator auf einem fast unverändert hohen Niveau. Auffällig hierbei war, dass der Gesamtindikator für die Türkei, und entgegen den Erfahrungen Russlands nach der dortigen Krise, auch sieben Monate nach Ausbruch der Finanzkrise noch keine Entspannung der makroökonomischen Lage signalisiert. Dies kann auch als Indiz für den Umfang und Schwere der Krise gedeutet werden und zeigt die weiterhin hohe Anfälligkeit der Türkei für eine Finanzkrise an.

Bulgarien, Lettland, die Slowakei und Slowenien bilden diejenige Gruppe unter den mittel- und osteuropäischen Ländern, deren Gesamtindikator im Juni 2001 im Vergleich zur Jahresmitte

Abbildung 4:

Länder mit einem unveränderten Gesamtindikator im Juni 2001 gegenüber Juni 2000



Anmerkung: Der Gesamtindikator ist normalisiert, sodass 1999:1 = 100 ist. Aus diesem Grund sind die Länder nur eingeschränkt miteinander vergleichbar. Die schattierte Fläche markiert das 18-Monats-Zeitfenster vor der Krise.

Quelle: Berechnungen des IWH.

2000 sank (vgl. Abbildung 3). Alle vier Länder profitierten von einer lebhaften Binnennachfrage wobei insbesondere die kräftige Zunahme der Anlageinvestitionen die Wirtschaftsaktivitäten ankurbelte. Zudem konnten diese Länder länger als andere Länder der Region hohe Wachstumsraten der Exporte nach Westeuropa verzeichnen. In Bulgarien scheinen die Restrukturierungsmaßnahmen auf Unternehmensebene Früchte zu tragen. Trotz der Konjunkturabschwächung in Westeuropa legten die Exporte bulgarischer Unternehmen in die EU im ersten Halbjahr 2001 um knapp 13% zu. Ein unverändert geringes Risikopotenzial

zeigten Estland, Litauen und Rumänien (vgl. Abbildung 4). In allen drei Ländern deutete eine kräftige Industrieproduktion und hohe Einzelhandelsumsätze auf eine robuste Binnennachfrage hin. Allerdings war hier der Anstieg der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte stärker ausgeprägt als in der Ländergruppe mit einem rückläufigen Risikopotenzial

Unterschiedliche Entwicklungsmuster waren in dem Zeitraum von Januar 1999 bis Juni 2001 auch bei den Einzelindikatoren festzustellen. Bis Mitte 2000 überschritt die Industrieproduktion, als ein Maß für das Wirtschaftswachstum, am häufigsten

den Grenzwert. Ebenfalls eine hohe Signaltätigkeit wiesen die Devisenreserven und die Exporte auf. Mit dem Auslaufen der Ansteckungs- und Übertragungseffekte der Asien- und Russlandkrise ging die Signaltätigkeit dieser drei Indikatoren spürbar zurück. Indikatoren, die über die gesamte Untersuchungsperiode bis Juni 2001 eine hohe Signaltätigkeit verzeichneten, waren – nicht zuletzt aufgrund der ölpreisbedingten Preissteigerungen – die Geldmengenindikatoren (M2-Multiplikator, Verhältnis von M2 zu den Devisenreserven) und der reale Wechselkurs gegenüber dem Euro.

Im jüngsten Untersuchungszeitraum, der sich von Januar 2000 bis Juni 2001 erstreckte, verletzten die Importe am häufigsten ihren Schwellenwert. Steigende Importe bewirken in der Regel über eine Verschlechterung der Handelsbilanz eine Passivierung der Leistungsbilanz. Allerdings war im Sommer 2001 in zehn Ländern der Beitrag der Importe zum Gesamtindikator rückläufig, lediglich in Russland, Kroatien und Rumänien stiegen die Beiträge an. Mit Warnsignalen in zwölf Ländern war die Signaltätigkeit des realen Wechselkurses gegenüber dem Euro und des Verhältnisses des Budgetdefizits zum BIP ähnlich häufig. Ebenfalls eine hohe Anzahl von Signalen gingen von dem M2-Multiplikator, dem Verhältnis der inländischen Kreditgewährung zum BIP, dem Verhältnis von M2 zu den Devisenreserven und dem Verhältnis der Kredit- zu den Einlagenzinsen aus.

Ausblick

Die Verwendung des Gesamtindikators zur Bestimmung der Krisenanfälligkeit der Beitrittskandidaten zur EU und ausgewählten mittel- und osteuropäischen Ländern zeigt unterschiedliche Risikopotenziale für die verschiedenen Länder. Das geringste Risikopotenzial wurde zur Jahresmitte 2001 in Bulgarien und der Slowakei gemessen. Dagegen wiesen Polen und die Türkei das höchste Risikopotenzial in der Länderstichprobe auf. In der Türkei sind die Nachwirkungen der Finanzkrise zu Beginn des Jahres 2001 noch spürbar. Erst wenn die Maßnahmen des eingeleiteten Stabilisierungspakets greifen, kann mit einer Entspannung bei den Indikatoren gerechnet werden. In Polen ist die Hochzinspolitik der Nationalbank

für den Anstieg des Risikopotenzials verantwortlich. Die hohen Realzinsen führten zu einer spürbaren Verlangsamung der inländischen Konjunktur und verhinderten – wegen der zinsinduzierten Kapitalzuflüsse – eine Abwertung des Złoty. Auch in anderen Ländern besteht ein beträchtliches Risikopotenzial, das wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf in den Bereichen der Geld- und Wechselkurspolitik und in der Fiskalpolitik signalisiert.

Die Zunahme des Risikopotenzials in den Beitrittskandidatenländern ist auch auf exogene Faktoren zurückzuführen. Die Länder spürten verstärkt die negativen Einflüsse der schwachen Konjunktur in Westeuropa. In der Folge verlangsamte sich auch ihr eigenes Wirtschaftswachstum und ihre Exporte wuchsen verhaltener. Die negativen Einflüsse des außenwirtschaftlichen Umfeldes dürften sich in den kommenden Monaten noch verstärken. Da vielfach die Inlandsnachfrage noch äußerst robust ist, ergibt sich eine Kombination aus steigenden Importen und schrumpfenden Exporten, die zu einem Anwachsen der Leistungsbilanzdefizite führen wird. In mehreren Ländern (Rumänien, Slowakei, Kroatien und die Tschechische Republik) betrug das Defizit im ersten Halbjahr 2001 bereits mehr als 5% des BIP. Zunehmende Leistungsbilanzdefizite können unter diesen Umständen das Vertrauen der internationalen Anleger noch weiter eintrüben und möglicherweise zu einem Abzug von Anlagekapital führen.

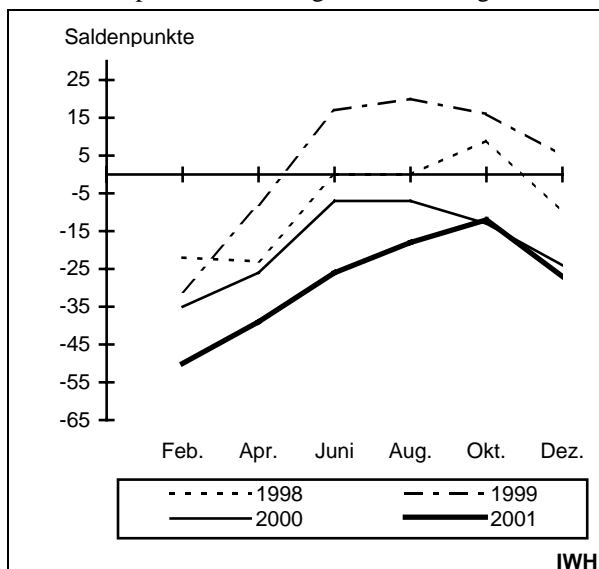
*Axel Brüggemann
(bgn@iwh-halle.de)*

*Thomas Linne
(thl@iwh-halle.de)*

Ostdeutsches Baugewerbe im Dezember 2001: Skepsis der Unternehmen bleibt groß

Laut IWH-Umfrage unter 300 ostdeutschen Bauunternehmen hat der Indikator für das Geschäftsklima im ostdeutschen Baugewerbe im Dezember 2001 einen neuen Tiefstand erreicht. Saisonüblich gaben sowohl die Bewertungen zur Geschäftslage als auch zu den Geschäftsaussichten gegenüber der vorangegangenen Befragung im Oktober stark nach. Sie fielen erneut – wenn auch knapp – unter den ohnehin schon tiefen Stand vom Vorjahr.

Abbildung 1:
Entwicklung der Geschäftslage im ostdeutschen Baugewerbe
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Baumfragen.

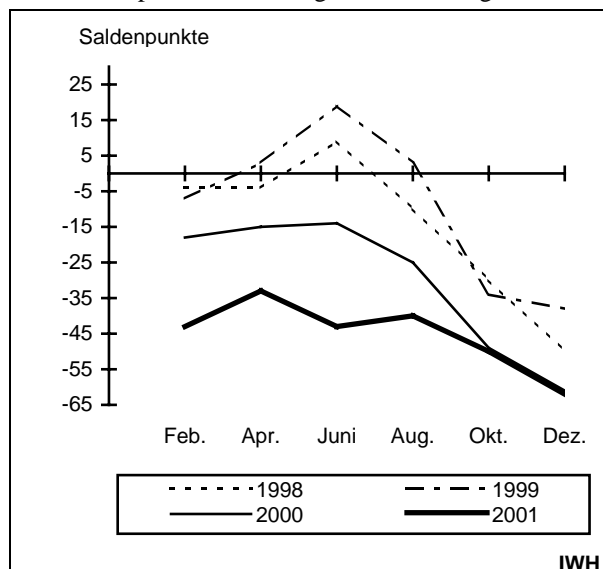
Der Anteil der Unternehmen, die ihre aktuelle Geschäftslage mit „eher schlecht“ oder „schlecht“ einstufen, liegt nunmehr bei knapp zwei Dritteln. Wie ausgeprägt die Unzufriedenheit über die laufenden Baugeschäfte ist, zeigt sich auch darin, dass im Längsschnitt der Einzelwertungen etwa 30% der Unternehmen ihre Geschäftslage zum Jahresende 2001 schlechter einschätzen als noch vor Jahresfrist, aber nur etwa 25% auf eine Besserung verweisen konnten.

Noch krasser fällt die Skepsis bezüglich des zukünftigen Baugeschäfts aus: Hier gehen knapp 30% von einer erneuten Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr aus, und nur etwa 20% stellen eine Verbesserung in Aussicht. Im Querschnitt betrachtet, erreicht der Anteil der Pessimisten mit

mehr als vier Fünfteln einen neuen absoluten Tiefpunkt seit Beginn der Befragung im Jahr 1993.

Die Zweifel hinsichtlich der künftigen Entwicklung ziehen sich durch alle Sparten, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität. So fällt der Saldo aus den positiven und negativen Meldungen bei den Hochbau- und Tiefbauunternehmen besonders ungünstig aus. Auf die Erwartungen wird sich auswirken haben, dass in den Herbstmonaten weni-

Abbildung 2:
Entwicklung der Geschäftsaussichten im ostdeutschen Baugewerbe
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Baumfragen.

ger Aufträge von den öffentlichen und gewerblichen Auftraggebern eingegangen sind als sonst üblich. Die Aussichten im Ausbaugewerbe werden aufgrund noch anstehender Sanierungen im Wohnungsbereich weniger ungünstig eingeschätzt als im Bauhauptgewerbe, auch wenn die Wertungen schlechter ausfallen als noch vor einem Jahr. Aus den gleichen Gründen ist das Bauhandwerk sogar etwas weniger skeptisch als vor Jahresfrist.

Alles in allem bleibt die Situation im Baugewerbe extrem angespannt. Die Nachfrageschwäche kulminiert zusammen mit erhöhtem Preisdruck, Zahlungsverzögerungen und -ausfällen zu verstärkt auftretenden Marktvereinigungen.

Brigitte Loose (blo@iwh-halle.de)

Tabelle :

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfrage im ostdeutschen Baugewerbe – Dezember 2001

- Vergleich zum Vorjahreszeitraum und zur Vorperiode -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Dez 00	Okt 01	Dez 01	Dez 00	Okt 01	Dez 01	Dez 00	Okt 01	Dez 01	Dez 00	Okt 01	Dez 01	Dez 00	Okt 01	Dez 01
	- in % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe ^a -														
Geschäftslage															
Baugewerbe insgesamt	10	11	13	28	33	23	45	41	45	17	14	19	-24	-12	-27
Zweige/Sparten															
Bauhauptgewerbe	8	11	12	27	32	26	47	42	43	17	15	20	-29	-15	-26
darunter ^b															
Hochbau	6	12	11	21	30	25	55	43	43	18	16	22	-46	-18	-29
Tiefbau	12	9	12	38	37	28	34	43	43	16	11	18	0	-9	-21
Ausbaugewerbe	13	13	16	30	35	20	41	39	48	16	13	17	-14	-3	-28
Größengruppen															
1 bis 19 Beschäftigte	16	16	17	21	31	29	45	33	34	18	20	19	-27	-6	-6
20 bis 249 Beschäftigte	9	11	12	31	34	22	43	41	46	17	14	20	-21	-11	-32
250 und mehr Beschäftigte	10	0	20	20	33	20	70	67	60	0	0	0	-40	-33	-20
Statusgruppen															
Bauindustrie															
Privatisierte															
Unternehmen	5	11	5	29	31	18	49	47	50	17	11	17	-31	-16	-34
Neugründungen	5	10	15	46	39	22	33	37	31	16	15	26	1	-3	-15
Bauhandwerk	13	13	13	22	34	24	47	36	44	19	18	19	-31	-6	-27
Geschäftsaussichten															
Baugewerbe insgesamt	5	6	6	15	19	13	57	54	53	23	21	28	-61	-50	-62
Zweige/Sparten															
Bauhauptgewerbe	4	4	5	12	21	12	59	53	55	24	22	28	-67	-51	-66
darunter ^b															
Hochbau	5	4	5	10	21	11	61	50	54	23	25	29	-70	-50	-67
Tiefbau	3	4	4	16	20	14	55	58	56	26	18	27	-62	-51	-65
Ausbaugewerbe	5	9	9	21	18	15	53	58	47	22	16	30	-50	-48	-53
Größengruppen															
1 bis 19 Beschäftigte	10	9	11	12	15	11	50	50	48	27	26	30	-55	-52	-55
20 bis 249 Beschäftigte	4	5	5	17	21	14	56	55	53	23	19	29	-58	-48	-64
250 und mehr Beschäftigte	10	0	20	10	22	20	80	56	40	0	22	20	-60	-56	-20
Statusgruppen															
Bauindustrie															
Privatisierte															
Unternehmen	1	4	1	13	24	19	59	53	56	27	19	24	-71	-45	-60
Neugründungen	4	7	10	24	23	7	54	54	62	18	16	21	-43	-40	-66
Bauhandwerk	3	7	10	14	15	12	58	55	33	25	24	46	-67	-58	-56

^a Summe der Wertungen je Umfrage gleich 100 - Ergebnisse gerundet. – ^b Hoch- und Tiefbau werden als Darunterposition ausgewiesen, da ein Teil der an der Umfrage beteiligten Unternehmen keiner dieser Sparten eindeutig zugeordnet werden kann.

Quelle: IWH-Baumfragen.